



HAL
open science

Entre police et service : l'action publique sur le transport de marchandises en ville : le cas des métropoles de Paris et New York.

Laetitia Dablanc

► To cite this version:

Laetitia Dablanc. Entre police et service : l'action publique sur le transport de marchandises en ville : le cas des métropoles de Paris et New York.. Sciences de l'Homme et Société. Ecole des ponts ParisTech, 1997. Français. NNT : . tel-04683661

HAL Id: tel-04683661

<https://hal.science/tel-04683661>

Submitted on 2 Sep 2024

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

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

Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés
Doctorat de l'Ecole nationale des ponts et chaussées

spécialité : transport

TH 97 571

**ENTRE POLICE ET SERVICE : L'ACTION PUBLIQUE SUR LE
TRANSPORT DE MARCHANDISES EN VILLE**

Le cas des métropoles de Paris et New York

Laetitia DABLANC

Thèse soutenue le 24 mars 1997 à Marne-la-Vallée

Membres du jury :

Maurice BERNADET	Université Lumière-Lyon 2
Pierre BON	Université de Pau et des Pays de l'Adour
Jean Guy DUFOUR	Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques
Christian LEFEVRE	Université Paris Val-de-Marne
Gerhardt MULLER	US Merchant Marine Academy, Kings Point, USA
Michel SAVY	Ecole nationale des ponts et chaussées, directeur de thèse

REMERCIEMENTS

J'exprime ma profonde reconnaissance à tous ceux qui m'ont aidée dans la préparation et l'accomplissement de ce travail. Michel Savy, professeur à l'Ecole nationale des ponts et chaussées, se trouve à l'origine de cette recherche. Il a bien voulu diriger cette thèse et a su très efficacement m'insérer dans les groupes d'études travaillant, sur le plan national ou local, sur le transport urbain des marchandises. Ses conseils et la disponibilité dont il a fait preuve m'ont permis de mener ce travail à son terme dans les temps voulus. Ce travail a été réalisé au sein du laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (LATTS). Je remercie à cette occasion l'institution de son soutien logistique et financier, et tout particulièrement le directeur du LATTS, Pierre Veltz, ainsi que Geneviève Guinard. Je tiens également à témoigner de ma gratitude les nombreux chercheurs et doctorants du LATTS qui, au cours de discussions formelles ou informelles, m'ont permis d'enrichir mes connaissances générales et mes approches disciplinaires. Je pense en particulier à Séraphin Kapros, qui a ouvert au LATTS la voie des thèses consacrées aux relations entre l'espace et les systèmes logistiques, aux membres de l'équipe Réseaux, Institutions, Territoires dirigée par Jean-Marc Offner, ainsi qu'à Kostas Chatzis et Pierre Maclouf.

Ce travail n'aurait pas été possible sans le soutien intellectuel et amical de l'équipe chargée du programme de recherche "transport de marchandises en ville" du ministère de l'Équipement, programme qui a permis en outre d'assurer une partie du financement de la recherche : Jean-Guy Dufour, à l'origine du programme, Frédérique Massé, mon *alter ego* de l'INRETS, Jean-François Fritsche du CERTU, Jean-Louis Routhier du Laboratoire d'Économie des Transports et de nombreux autres m'ont donné, au cours de nos réunions de travail, journées d'intervention ou voyages d'études, le formidable sentiment de participer à un projet collectif. Jacques Bussiéras, de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, ainsi que Gerhardt Muller, de la Port Authority of New York and New Jersey, m'ont accueillie dans leur institution respective et m'ont permis d'y effectuer un travail de terrain tout à fait efficace. Mes remerciements vont encore à Messieurs les professeurs Maurice Bernadet, Pierre Bon et Christian Lefèvre pour avoir consacré du temps à ce travail en acceptant de faire partie du jury de cette thèse. Je tiens aussi à remercier le professeur Etienne Picard ainsi que Christian Becquey et Pierre Moreau pour leur précieuse expertise juridique, et tous ceux qui, au ministère de l'Équipement et dans de nombreuses institutions publiques et privées en France et aux États-Unis, m'ont ouvert la porte de leur documentation et ont accepté de partager leurs connaissances et leurs interrogations lors de nos entretiens.

RESUME

L'objectif général de cette thèse est de contribuer à la réflexion sur les modes de gestion publique du transport des marchandises dans les villes soumises à des pressions logistiques fortes. Dans la partie I, après avoir traité la question générale du "transport des marchandises en ville", nous introduisons la notion de sur-représentation logistique des métropoles. L'étude du dispositif logistique des régions parisienne et new-yorkaise permet de valider partiellement l'hypothèse de liens spécifiques entretenus par les grandes villes avec le fret et la logistique. Dans la partie II, nous analysons la réponse publique aux enjeux du fret urbain, à travers un recensement des acteurs qui interviennent en ville sur le transport de marchandises, et des instruments qu'ils privilégient. Le dispositif juridique général (droit du transport, droit des collectivités territoriales, etc.) qui encadre les actions publiques sur le fret "ignore" encore largement le fret urbain, tout en attribuant aux acteurs locaux des responsabilités importantes. Malgré un intérêt exprimé par des acteurs régionaux ou nationaux pour des politiques logistiques globales (plates-formes de fret, intermodalité), ce sont les réglementations communales régissant la circulation des véhicules utilitaires et la configuration des lieux de chargement et déchargement des marchandises qui constituent l'essentiel de l'action publique sur le fret en milieu urbain. Dans la partie III, les constats précédents sont analysés à l'aide des catégories du droit administratif situées entre les deux pôles de la "police" et du "service public". L'utilisation de ce canevas juridique permet de mettre en valeur la prééminence de la notion de prescription sur celle de prestation. Mais questions d'efficacité économique et préoccupations environnementales se joignent afin de promouvoir une régulation nouvelle des activités du fret : des politiques de "centres de distribution urbaine" sont mises en œuvre par un nombre croissant de villes européennes, allant parfois jusqu'à envisager le transport des marchandises comme un service public. Nous discutons les avantages mais aussi les risques posés par cette évolution de l'action publique sur le fret urbain d'une régulation strictement "policière" à une régulation de type prestataire appartenant à la sphère du service.

Mots-clés : *logistique, fret, transport, réglementation, circulation, police administrative, service public, ville, métropole, Paris, New York, Etats-Unis, France, territoires institutionnels, droit administratif.*

SUMMARY

The main objective of this thesis is to analyze public governments' response to urban freight. To do this, patterns of goods movements and related public policies were observed in Paris and New York as well as in a dozen medium-size urban areas, mostly in Northern Europe. In part I, freight transport economics have been applied to establish the notion of an over-representation of logistics in large cities : Paris and New York, acting as national/international hubs for goods, are characterized by a higher number of vehicle-miles traveled or freight terminals than local needs only would require. A reason for that is that modern logistics tend to concentrate supply and distribution terminals close to major consumer areas. Part II, concentrating on political science, looks at public institutions dealing with freight. Freight operations today depend less on economic regulations (market entry, rate levels) than on operational regulations (traffic laws, vehicles' size and weight), which are mostly local governments' responsibility. This results in very heterogenous rules within metropolitan areas : local carriers have to cope with fragmented routes or delivery hours that prevent them from consolidating delivery operations. Part III uses the two major foundations of public law to analyze previous field results. The "police power" is the set of regulatory powers "prohibiting" or "imposing" the patterns of private activities, whereas the "provision of service" is the means by which government organizes directly (or through a private sub-contractor) an urban service. We highlight a tendency for freight to move from the "police section" towards the "service section" of government activities. While most policies remain focused on police regulations, innovative policies today are based on the identification of a freight urban service and its provision by means of "licenses" or distribution centers. We discuss the advantages and disadvantages of this evolution.

Key words : *Logistics, Freight, Transport, Regulation, Traffic, Police Power, Public Service, Urban Area, World City, Paris, New York, United States, France, Institutional Territory, Public Law.*

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	1
<u>PREMIERE PARTIE : LE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANS LES METROPOLES</u>	16
INTRODUCTION DE LA PARTIE I.....	17
SECTION I. PREAMBULE : LE TRANSPORT DES MARCHANDISES EN VILLE, UNE DEFINITION ET UNE MESURE DIFFICILES.....	19
Chapitre 1. Le choix d'une définition.....	19
Chapitre 2. Les résultats précédents	22
Chapitre 3. Des éléments statistiques	30
Chapitre 4. Des évolutions défavorables	41
SECTION II. LA PRESSION LOGISTIQUE A PARIS ET NEW YORK.....	47
Chapitre 1. La spécificité logistique des grandes métropoles.....	47
Chapitre 2. Etudier Paris et New York	66
Chapitre 3. Quelle pression logistique à Paris et New York ?.....	80
CONCLUSION DE LA PARTIE I	120
<u>DEUXIEME PARTIE : LA REPONSE PUBLIQUE</u>	124
INTRODUCTION DE LA PARTIE II.....	125
SECTION I. LE CADRE JURIDIQUE GENERAL.....	128
Chapitre 1. D'une réglementation du marché à une réglementation des professions.....	129
Chapitre 2. La prise en compte du fret urbain dans le droit : l'exemple français.....	131
Chapitre 3. La "réglementation spatiale" du fret	149
Chapitre 4. Conclusion : invisibilité du fret et pouvoirs locaux croissants	165
SECTION II. GESTION ET PLANIFICATION DES GRANDS "OBJETS" LOGISTIQUES	167
Chapitre 1. Les institutions intervenantes.....	168
Chapitre 2. La politique de plates-formes logistiques en région parisienne.....	185
Chapitre 3. La Port Authority of New York and New Jersey	196
Chapitre 4. Conclusion	207
SECTION III. LA REGLEMENTATION DE LA CIRCULATION ET DES LIVRAISONS.....	210
Chapitre 1. La gestion de la circulation des véhicules utilitaires.....	210
Chapitre 2. Les arrêts pour livraisons et enlèvements.....	234
Chapitre 3. Les réglementations du fret dans d'autres villes françaises.....	248
Chapitre 4. Mesures peu innovantes et contre-productives.....	254
SECTION IV. LES EXPERIENCES DE "CENTRES DE DISTRIBUTION URBAINE"	260

Chapitre 1. Une idée ancienne.....	260
Chapitre 2. Les expériences actuelles de centres de distribution urbaine	262
Chapitre 3. Réponse radicale au transport des marchandises en ville ?.....	272
CONCLUSION DE LA PARTIE II.....	273

TROISIEME PARTIE : LA GESTION PUBLIQUE DU FRET ENTRE

<u>POLICE ET SERVICE</u>	278
---------------------------------------	-----

INTRODUCTION DE LA PARTIE III	279
-------------------------------------	-----

SECTION I. PREAMBULE : UN TABLEAU ENTRE POLICE ET SERVICE

PUBLIC	282
--------------	-----

Chapitre 1. Tableau : de la police au service	282
---	-----

Chapitre 2. Les catégories juridiques entre police et service	286
---	-----

SECTION II. LA PART DE LA "POLICE" DANS LA GESTION DES

VEHICULES UTILITAIRES.....	292
----------------------------	-----

Chapitre 1. La circulation, objet de la police municipale.....	293
--	-----

Chapitre 2. Une conception restrictive de la police	296
---	-----

Chapitre 3. La circulation des marchandises : une activité moins bien identifiée que le transport des voyageurs	327
--	-----

SECTION III. LE FRET ET LA NOTION DE SERVICE.....	335
---	-----

Chapitre 1. L'urbanisme	335
-------------------------------	-----

Chapitre 2. La gestion de la voirie	339
---	-----

Chapitre 3. Le fret et le service urbain	350
--	-----

Chapitre 4. Le "déficit juridique de la ville"	366
--	-----

CONCLUSION DE LA PARTIE III	372
-----------------------------------	-----

<u>CONCLUSION GENERALE</u>	377
---	-----

ANNEXES.....	388
--------------	-----

BIBLIOGRAPHIE	446
---------------------	-----

TABLE DES CARTES	478
------------------------	-----

TABLE DES TABLEAUX	479
--------------------------	-----

TABLE DES GRAPHIQUES.....	480
---------------------------	-----

TABLE DES SCHEMAS	480
-------------------------	-----

TABLE DES MATIERES.....	481
-------------------------	-----

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION

L'objectif général de cette thèse est de contribuer à la réflexion sur les modes de gestion publique du transport des marchandises dans les villes soumises à des pressions logistiques fortes, en particulier dans les villes qualifiées de "métropoles". Pour ce faire, elle procède à un diagnostic du présent, en recensant les institutions locales intervenant en matière de fret et en évaluant les instruments qu'elles mettent en œuvre à cette fin. La configuration actuelle de l'action publique, où prédominent les pouvoirs locaux de réglementation de la circulation des véhicules utilitaires, répond mal, à notre sens, à la mutation technique et organisationnelle d'une activité logistique relevant de logiques territoriales supra-régionales.

1. L'OBSERVATION DE DEPART

Cette recherche est partie d'une constatation initiale : le transport de marchandises est peu étudié dans sa composante urbaine, alors que bien souvent la chaîne logistique démarre ou aboutit en ville. Dans l'espace complexe et rare qui définit un territoire urbain, le transport de marchandises a récemment évolué jusqu'à devenir un enjeu important pour l'action publique. Le fret, qui matérialise les systèmes de distribution et d'organisation logistique des entreprises, a procédé à une mutation rapide¹ qui s'est traduite, du fait de la multiplication des fréquences des livraisons et des exigences des destinataires, par un accroissement de l'occupation de l'espace urbain par les véhicules utilitaires et des nuisances qui lui sont associées. Aujourd'hui, en "heure de pointe logistique" (pour beaucoup de villes, de dix heures à midi), plus d'un tiers de la voirie dans les zones urbaines denses est occupé par des véhicules utilitaires à l'arrêt ou en mouvement. On a calculé aussi, pour certaines villes, que les livraisons sur voirie sont effectuées à 80% par des véhicules en stationnement illicite². Ces deux exemples ne représentent que quelques-unes des manifestations les plus visibles d'une fonction urbaine complexe qui met en relation des acteurs nombreux, souvent antagonistes. Le problème caricatural des poids lourds stationnés en double-file cache des enjeux urbanistiques, économiques et politiques beaucoup plus larges. La fonction logistique, en particulier, qui est responsable de nombre des nuisances urbaines, participe également au bon fonctionnement d'un système urbain à travers les liens de plus en plus étroits et immédiats qu'elle tisse avec l'organisation productive, dont les métropoles sont aujourd'hui et de façon croissante les principaux lieux d'accueil.

¹ Besson P., Savy M., Valeyre A., Veltz P., *Gestion de production et transports : vers une nouvelle économie de la circulation*, Caen, Paradigme, 1988.

² Nous revenons ultérieurement sur ces chiffres en précisant leurs sources.

Cependant, malgré sa visibilité urbaine croissante, le fret reste un domaine particulièrement mal connu. Le fret en ville n'existe pas encore sous forme de données statistiques, de normes techniques et de théories communes, ce qui laisse les responsables locaux décider parfois au coup par coup et de façon essentiellement restrictive les réglementations et aménagements nécessaires à la circulation des marchandises.

Il est vrai que les gestionnaires urbains ne sont pas aidés par les instruments statistiques existants. A titre d'exemple, la base de données SITRAM¹, principale source française d'information sur les trafics de marchandises, ignore les mouvements des véhicules de moins de trois tonnes de charge utile, qui peuvent engendrer pourtant dans certains cas près de 60% des déplacements professionnels de marchandises en ville². L'environnement juridique est également déficient : la jurisprudence en France a attendu 1991 pour reconnaître la légalité des emplacements réservés sur voirie aux livraisons, alors que des lois ont, dès les années 1960, permis ceux des autobus, des véhicules des services publics et plus récemment des véhicules des personnes invalides. Les structures actuelles du milieu professionnel du transport sont elles-mêmes en partie responsables du désintérêt, souvent proche de l'hostilité, que les responsables des villes montrent à l'égard du fret. Le transport routier urbain est en fait un secteur fragmenté, aboutissement de chaînes logistiques dont les ressorts réels (des rapports de force avec les chargeurs, affréteurs et destinataires largement défavorables aux transporteurs) n'apparaissent pas clairement aux observateurs extérieurs.

Partant du constat de l'absence de mention du fret dans les analyses portant sur la ville, cette recherche a pour objet l'examen des relations entre une réalité économique surtout "réticulaire", celle du fret et des fonctions logistiques, et une réalité spatiale et institutionnelle essentiellement "aréolaire"³, celle de la grande ville. Il s'agit de mettre en évidence les décalages qui existent aujourd'hui entre les activités du fret et la gestion d'une agglomération urbaine, décalages pouvant être à l'origine de dysfonctionnements pour la ville et ses habitants comme pour la logistique et ses opérateurs. La gestion publique du fret dans les grandes villes est-elle capable, en l'état actuel de l'organisation institutionnelle, du cadre juridique et de la distribution des compétences entre les

¹ SITRAM : Système d'information sur les transports de marchandises, base annuelle de données de l'Observatoire économique et statistique des transports (OEST), aujourd'hui Service des études statistiques, rattaché à la Direction des affaires économiques et internationales (DAEI) du ministère de l'Équipement.

² Résultats de l'enquête effectuée en 1994/1995 sur l'agglomération bordelaise (celle-ci est présentée ultérieurement).

³ Nous empruntons la distinction mise en valeur notamment par Dupuy G., *L'urbanisme des réseaux, Théories et méthodes* (Paris, Armand Colin, 1991) entre les territoires des "réseaux" et ceux des "aires" institutionnelles dans lesquelles ces réseaux fonctionnent.

différents niveaux de collectivités territoriales, de "trouver l'équilibre entre les exigences économiques et les exigences environnementales"¹?

2. LE CONTEXTE SCIENTIFIQUE ET LE CHOIX DE LA DISCIPLINE

Cette recherche relève d'un doctorat en "transport", dont le nom même suggère la pluridisciplinarité. L'étude du fret métropolitain a été facilitée par des emprunts à l'économie industrielle, l'économie spatiale, la science politique et l'urbanisme, qui ont été rendus possibles grâce à l'environnement scientifique de notre laboratoire d'appartenance, le LATTS². La thèse trouve ainsi ses sources au croisement de deux problématiques représentées au laboratoire.

Le premier de ces champs de recherche est la *métropolisation*, en tant que polarisation de flux économiques et démographiques sur de très grandes villes. La tendance à la métropolisation constatée actuellement³ se conçoit comme la traduction spatiale de relations économiques dominées par "l'incertitude" que les espaces métropolitains, grâce à leurs "capacités de commutation" (pour reprendre à notre compte l'expression de P. Veltz), peuvent surmonter. Producteurs, fournisseurs et distributeurs peuvent, en effet, dans une métropole, mettre en place de nouvelles organisations productives et réorienter leurs relations mutuelles. Condition technique indispensable à ces réorganisations économiques, la logistique est passée au premier plan et la "géographie des flux" (M. Savy) particulière qu'elle définit a contribué à la transformation des relations entre l'économie et le territoire⁴, en particulier le territoire urbain et métropolitain.

Ce cadre d'analyse a permis de préciser la notion de "sur-représentation logistique", caractéristique des métropoles et plus généralement des grandes villes qui ont constitué le terrain principal de la thèse (voir plus bas).

Le second axe du LATTS sur lequel s'appuie cette recherche concerne les institutions publiques et leurs territoires et plus précisément les décalages existant entre "territoires institutionnels" et "territoires fonctionnels"⁵, illustrés par le constat récurrent de

¹ Edwards S. et Whiteing A.E., *Planning for urban freight operations : finding the balance between economic and environmental factors*, Actes des premières rencontres internationales de la recherche en logistique (Marseille, 1995), édités par N. Fabbe-Costes, pp. 469-481.

² Le Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (LATTS) est un laboratoire commun à l'Ecole nationale des ponts et chaussées, à l'Université de Paris Val-de-Marne et à l'Université de Marne-la-Vallée. Il constitue une unité de recherche associée au CNRS.

³ Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.

⁴ Savy M., *Logistique et territoire*, Montpellier, GIP Reclus, 1993.

⁵ *Réseaux techniques et intercommunalité ; entre territoires fonctionnels et institutionnels*, Journée scientifique organisée

l'insuffisance des "institutions d'agglomération"¹ dans la gestion des affaires urbaines. Aux territoires d'échelle métropolitaine tels qu'ils sont façonnés par les déplacements des habitants et les flux des marchandises ne correspondent pas d'institutions publiques uniques ou du moins coordonnées. Dans le débat sur le gouvernement métropolitain, quête illusoire pour certains², le cas de la circulation des marchandises apporte, nous l'espérons, des éléments en montrant les problèmes de régulation posés par les interactions complexes entre fonctions métropolitaines du fret et de la logistique et institutions locales.

Des débats similaires, sur le thème de la métropolisation comme sur celui du territoire institutionnel métropolitain, prédominent depuis quelques années aux États-Unis, à la fois chez les universitaires et chez les opérationnels de la ville. Des recherches sur la recomposition des espaces industriels dans les grandes métropoles³, parallèlement aux analyses sur les "villes globales"⁴, nous avaient permis de travailler une première fois sur la ville de New York⁵, en particulier sur ses équipements industrialo-portuaires. Dans le même temps, les problèmes de fragmentation institutionnelle des espaces urbains et les rapports entre urbanisme et mobilité prenaient une part croissante dans les enseignements et les projets locaux d'urbanisme à la suite du vote du ISTEA⁶, la loi qui a transformé en 1991 la planification régionale des transports aux États-Unis.

Dans le prolongement de l'analyse institutionnelle, c'est le droit public⁷ qui est utilisé comme canevas principal d'analyse des rapports entre le fret et la grande ville. Sans relever de la science juridique à proprement parler, cette thèse tente de mettre à profit une double qualité de cette discipline. D'une part, le droit public, qui s'est en partie construit en réponse aux problèmes de gestion de la ville, est le reflet de l'évolution des politiques publiques et des mutations sociales ou économiques auxquelles elles tentent de répondre⁸ ; d'autre part, il constitue un ensemble, usuel, d'instruments de politique

par le GRAL et le GDR Réseaux, Paris, 13 octobre 1994 .

¹ Lefèvre C., "Les institutions d'agglomération", in Némery J.C. et Wachter S. (sous la dir. de), *Entre l'Europe et la Décentralisation : les institutions territoriales françaises*, Paris, DATAR, Editions de l'Aube, 1993.

² Bourjol M., "Les institutions locales et les entreprises en quête de légitimité", communication à la Journée scientifique *Réseaux techniques et intercommunalité ; entre territoires fonctionnels et institutionnels*, GRAL et GDR Réseaux, Paris, 13 octobre 1994 mentionnée ci-dessus.

³ Christopherson S., "Flexibility in the US service economy and the emerging spatial division of labour", *Trans. Inst. Br. Geogr.* vol. 14, 1989, pp. 131-143.

⁴ Sassen S., *The Global City, New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, 1991.

⁵ A l'occasion de deux années passées aux États-Unis dans le département d'urbanisme de Cornell University, en 1990-1992, pour y effectuer un "Master of City and Regional Planning".

⁶ *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act*, loi sur l'efficacité du transport terrestre intermodal.

⁷ Auquel l'emprunt nous est permis par une formation de base reçue à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

⁸ Le droit est socialement construit et non pas "transcendant". Il n'est pas une donnée extérieure aux actions, publiques ou privées, mais se construit avec elles et par elles (Duran P., "Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?", *Politiques et management public*, dossier "Droit et management public", vol. 11, n° 4, décembre 1993).

urbaine, en particulier par l'intermédiaire de deux de ses composantes classiques : la *police*, ensemble de prescriptions qui visent à influencer les comportements individuels en fonction des nécessités de l'ordre public et le *service*, prestation directe ou concédée d'une activité d'intérêt général. Révélateur des relations entre institutions, transport et territoire urbain, ainsi qu'instrument quotidien, mais souvent problématique, de la politique locale des transports, le droit public nous a fourni un langage de formalisation et d'évaluation des mutations que connaît actuellement la gestion publique du transport urbain des marchandises. Le fret est ainsi apparu comme une activité particulièrement "vulnérable" à l'utilisation par les gestionnaires publics de l'instrument de la réglementation de police de la circulation, tout en faisant l'objet, dans un nombre encore très restreint de villes, d'un nouveau type de service public urbain, celui de la distribution des marchandises.

De par son recours à la science du droit, cette thèse s'inscrit dans les débats français récents sur le "déficit juridique de la ville"¹, celui-ci remontant à la construction uniforme des territoires institutionnels et aujourd'hui révélé par certains dysfonctionnements urbains. Les activités logistiques relèvent à notre sens de ces dysfonctionnements. L'irruption perturbante d'une logistique en mutation et de plus en plus visible dans une organisation institutionnelle de la grande ville en apparence immuable, constituée de territoires à la fois fermés et juxtaposés, offre l'occasion d'envisager sous un angle nouveau la question de la gestion publique des activités urbaines.

3. LA METHODE ET LE TERRAIN

Mentionnons tout d'abord que le déroulement de la thèse a tiré profit du démarrage de deux études sur le transport des marchandises dans la ville auxquelles nous avons pris part dès le début.

Notre participation au programme national de recherche, lancé en 1993, à l'initiative du ministère de l'Équipement, sur les transports de marchandises en ville² a constitué un élément moteur important de notre travail. Ce programme, qui se poursuit avec le démarrage de la deuxième phase en septembre 1996, vise à mieux connaître le fret urbain dans ses différents aspects : quantification des flux, analyse qualitative des acteurs, coûts, cadre juridique, expériences étrangères, impacts environnementaux ou

¹ Caillousse J., "La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs", *Politiques et management public*, vol. 13, n°13, septembre 1995.

² Ministère de l'Équipement, CERTU, Ademe, Communauté urbaine de Bordeaux, *Transports de marchandises en ville*, "mallette" des résultats de la première phase, Lyon, CERTU, août 1996.

encore technologie des véhicules. La partie réglementaire et juridique, qui nous a été confiée, a servi de point de départ et de fil conducteur à la thèse. La participation au comité de pilotage du programme a permis de profiter "en direct" des résultats des études de la première phase et d'avoir une vision plus complète des acteurs et des enjeux du transport des marchandises en ville.

Ayant comme thème général "le transport de fret en zone dense"¹, la recherche dirigée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF) nous a permis d'effectuer, auprès des communes, dont la ville de Paris, de la partie la plus urbanisée de l'Ile-de-France, une enquête animée par un double objectif. Il s'agissait d'évaluer le degré d'intégration du transport des marchandises dans les arrêtés municipaux de circulation, les documents d'urbanisme et les politiques de déplacements d'une part, de caractériser les relations que chaque commune entretient avec les communes voisines et les autres niveaux de collectivités territoriales, d'autre part. Cette enquête effectuée pour l'IAURIF a permis de baliser un de nos terrains urbains principaux d'observation.

Le travail s'est en effet déroulé sur plusieurs terrains urbains, d'importance inégale. Certains de caractère nettement "métropolitain" (les agglomérations de Paris et de New York) occupent la place principale². Ils sont étudiés en premier lieu. Faisant partie des grandes villes affectées par le mouvement récent de la "métropolisation", illustrant de façon particulièrement nette le champ général de notre recherche, à savoir la sur-représentation logistique de certains milieux urbains, Paris et New York constituaient par ailleurs des villes *a priori* bien approvisionnées sur le plan des données statistiques ainsi que des terrains qui nous étaient familiers. L'étude de ces deux agglomérations urbaines a permis de recenser les divers instruments des politiques urbaines relatives au fret et de les analyser à l'aune de leur adaptation à une fonction logistique en pleine mutation, à ses besoins mais aussi à ses impacts.

Centrales pour la construction de notre recherche, les régions de Paris et de New York ne constituent pas pour autant les seuls objets étudiés. Sur ces terrains principaux viennent s'en greffer d'autres, relevant de la catégorie des villes de taille moyenne, mais insérées dans des ensembles urbanisés plus vastes, telles un certain nombre de villes

¹ Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France (IAURIF), *Transport de fret en zone dense de la Région d'Ile-de-France*, Paris, janvier 1995.

² Nous précisons ultérieurement, à l'occasion de l'étude de Paris et New York, les données en termes de population et de surface que recouvre le vocabulaire utilisé pour caractériser la notion d'agglomération ou de région urbaine. Les expressions "région parisienne" ou "agglomération parisienne", ainsi que "Paris" (sans précision supplémentaire) désignent, sauf indication contraire, la même réalité, celle de l'agglomération urbaine au sens large (bassin d'emplois ou d'activités). Lorsque nous nous référons spécifiquement à l'entité politico-administrative de la municipalité parisienne, nous utilisons l'expression "ville de Paris". *Idem* pour New York.

hollandaises, allemandes et suisses situées dans la grande "dorsale" urbaine de l'Europe qui s'étend de la Randstadt hollandaise aux Alpes. Ces territoires qui partagent des situations communes : zones urbaines centrales (villes-centres ou centres-villes), financièrement puissantes et politiquement actives en matière de protection de l'environnement, accueillent aujourd'hui des expériences innovantes en matière de rationalisation (massification) de la distribution de marchandises, expériences que nous avons qualifiées à l'aide du terme général de "centres de distribution urbaine".

Notons d'emblée que nous n'avons pas cherché à comparer les villes étudiées (en particulier Paris à New York), mais plutôt à dégager des éléments complémentaires d'expériences différentes, permettant de montrer quelques traits "structurels" d'une logistique urbaine.

Notre travail de terrain a plus précisément emprunté deux voies : celle du questionnaire et celle de l'entretien avec des acteurs concernés par le fret urbain.

Enquêtes sur les réglementations locales

Pour la région parisienne, une enquête sur les réglementations locales en matière de transport des marchandises a été effectuée auprès des 124 communes composant la "zone dense" de l'Ile-de-France, soit la ville de Paris, les 36 communes des Hauts-de-Seine, les 40 communes de Seine-Saint-Denis et les 47 communes du Val-de-Marne. En annexe 1 est présenté le questionnaire de l'enquête, qui portait sur les règles en matière de circulation, stationnement et livraison des véhicules utilitaires, ainsi que sur les normes d'urbanisme, les plans de déplacements urbains éventuels et tout type de politique touchant de près ou de loin à l'organisation des opérations logistiques urbaines. Parmi les 124 communes-cibles de l'enquête, près des trois quarts (72%) ont répondu au questionnaire envoyé par courrier postal, l'enquête étant complétée pour les autres par des entretiens téléphoniques avec les techniciens des services techniques et d'urbanisme, ce qui a permis de préciser certains points des questionnaires et a fourni des éléments qualitatifs complémentaires (voir l'annexe 1 pour plus de précisions méthodologiques). Les résultats de l'enquête ont fourni la matière à l'élaboration de cartes établissant la "géographie réglementaire" du fret de la partie la plus urbaine de l'Ile-de-France.

Pour la région new-yorkaise, le temps manquait pour effectuer une enquête exhaustive auprès des collectivités locales. Qui plus est, la configuration institutionnelle de la région, très différente de celle de l'Ile-de-France, rendait la nécessité d'une enquête exhaustive moins absolue. En effet, la région new-yorkaise est "bicéphale" : dominée à

l'est par la ville de New York, au territoire communal très vaste puisque le résultat d'une fusion en 1898 des cinq grandes unités urbaines de la zone (Brooklyn, Manhattan, Queens, le Bronx et Staten Island), elle dépend à l'ouest de l'Etat du New Jersey, Etat "fort" qui a concédé peu de pouvoirs aux collectivités locales sous sa tutelle. Les villes et villages du New Jersey appartenant à la zone urbaine new-yorkaise n'ayant que des pouvoirs d'appoint sur la voirie locale, les très volumineux "codes" de la route et de l'urbanisme de la ville de New York d'une part, de l'Etat du New Jersey d'autre part, donnaient l'ensemble des réglementations en matière de fret pour la région.

Notons enfin que notre connaissance du contexte juridique du fret urbain s'est améliorée grâce à une recherche sur la jurisprudence en matière de circulation des véhicules utilitaires. Systématique pour la France (tous les arrêts relatifs à la circulation des véhicules du transport de marchandises depuis les années 1950 ont été répertoriés) notre recherche a été moins exhaustive pour ce qui concerne les Etats-Unis. Ici, des sources indirectes ont été utilisées (les recueils législatifs et réglementaires portant sur les transports et l'urbanisme, aux niveaux fédéral, étatique - Etat de New York essentiellement - et municipal -pour la ville de New York), à partir desquelles seuls les arrêts qui semblaient les plus représentatifs ont été sélectionnés.

Entretiens avec des responsables locaux

Comme nous l'avons déjà mentionné, l'enquête sur la région parisienne a été effectuée dans le cadre de l'étude plus générale sur le "transport de fret en zone dense". Lieu de rencontre réunissant des représentants des institutions publiques, para-publiques et privées de la région liées directement ou indirectement au fret¹, l'étude lancée par l'IAURIF, nous a permis d'établir des contacts et d'organiser des entretiens avec les acteurs privés et publics du transport des marchandises. Cinq villes enquêtées dans la zone dense ont notamment fait l'objet d'entretiens approfondis en mairie, permettant une discussion ouverte avec des élus et techniciens des services de transport et d'urbanisme sur les questions de poids lourds, livraisons ou plates-formes logistiques (voir l'annexe 2 pour une liste des principaux entretiens).

Les données relatives à New York ont été obtenues grâce à deux séjours aux Etats-Unis. Le premier, qui coïncidait avec la conférence annuelle du *Transportation Research Board* (TRB) à Washington en janvier 1994, nous a permis de rencontrer les responsables du

¹ Le conseil régional d'Ile-de-France, les quatre conseils généraux des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne et de Paris, l'Atelier parisien d'urbanisme, la Direction régionale de l'équipement, l'Association des utilisateurs du transport de fret (AUTF), le Groupement des activités de transport et manutention de la région Ile-de-France (GATMARIF), la direction régionale de la SNCF, le Port autonome de Paris et la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

comité "mouvement urbain des marchandises", un des 180 comités du TRB. Le second séjour a pris la forme d'un stage de trois mois effectué au printemps 1995 à la *Port Authority of New York and New Jersey* (Port Authority). Etablissement public dépendant des deux Etats de New York et New Jersey, la Port Authority est responsable pour la région des équipements portuaires, des aéroports et des ponts et tunnels "inter-Etats" (entre New York et le New Jersey en traversant l'Hudson). A partir de cette "base" doublement centrale (la Port Authority siège à Manhattan au *World Trade Center* qui lui appartient et elle constitue, grâce à son caractère bi-étatique, un lieu de rencontre de l'ensemble des institutions publiques de la région), une série d'entretiens avec les responsables du transport et de l'urbanisme de la région a pu être effectuée (annexe 2).

Constituant des terrains d'appoint, les quelques villes européennes innovant en matière de gestion du fret en milieu urbain grâce à la mise en place de "centres de distribution urbaine" n'en ont pas moins fait l'objet d'un travail de terrain. Ont été visitées, pour le compte du programme: "transports de marchandises en ville" du ministère de l'Equipement les villes de Cologne, Delft, Leyde, Utrecht, Bâle, Zurich et Monaco. Des rencontres avec les responsables locaux nous ont permis d'acquérir une connaissance de première main des expériences innovantes de ces villes. Ces voyages ont constitué le "noyau dur" d'une enquête plus vaste, effectuée avec notre collègue F. Massé (de l'INRETS) sur des expériences similaires, principalement en Europe (une expérience japonaise a été intégrée).

Terminons enfin par deux remarques relatives à notre usage fréquent de sources anglo-saxonnes tout au long du travail. En premier lieu, les traductions des citations tirées d'ouvrages, d'articles ou de textes juridiques en anglais ont été effectuées par nos soins. En second lieu, pour faciliter la lecture, une conversion quasi systématique des mesures anglo-saxonnes au système métrique a été réalisée¹.

4. LA STRUCTURE DU DOCUMENT

Ce document est divisé en trois parties.

Dans la première, après avoir traité de façon générale la question du "transport des marchandise en ville" et en avoir donné une évaluation statistique générale, nous introduisons la notion de "sur-représentation logistique", notion qui désigne les liens

¹ Ceci à partir des barèmes suivants :

	1 mile = 1,6 km
	1 inch (pouce) = 2,5 cm
	1 foot (pied) = 30 cm
	1 pound (livre) = 0,45 kg

spécifiques que les grandes villes soumises au phénomène de la métropolisation entretiennent avec la logistique aujourd'hui. La notion est ensuite illustrée à travers l'analyse des régions urbaines de Paris et de New York. Plus précisément, en examinant les différents aspects du "profil logistique" des deux régions (flux de trafic, présence d'équipements logistiques, poids des différents métiers du transport de fret...), nous tentons d'évaluer en quoi et dans quelle mesure Paris et New York présentent, en matière de logistique, une situation spécifique en tant que métropoles, c'est-à-dire à la fois points de passage de flux de marchandises extérieurs et grands marchés intérieurs de consommateurs et de producteurs.

Dans la deuxième partie, nous analysons la "réponse publique" aux enjeux du fret en milieu urbain. Pour ce faire, nous recensons, en particulier pour les deux régions de Paris et New York, les différents acteurs institutionnels qui interviennent sur le transport de marchandises en ville et les types d'instruments qu'ils privilégient. L'étude du dispositif juridique général (lois et codes nationaux) qui encadre ces actions publiques sur le fret nous amène aux premières conclusions. Le "droit" dans ses multiples composantes (droit privé, droit public, jurisprudence, droit sectoriel...) "ignore" encore largement le fret urbain, ses spécificités et ses besoins, tout en attribuant aux acteurs locaux (communes pour la France, Etats fédérés et collectivités sous leurs tutelles pour les Etats-Unis) des responsabilités importantes et une liberté d'action croissante. "Autonomes" et "indépendants", les acteurs locaux concernés, face à l'intrusion logistique dans leurs territoires, développent deux grands types d'actions. Le premier type, le plus visible, présent dans les discours officiels et mettant en œuvre des investissements parfois substantiels, mise sur la planification, la réalisation et la gestion des grands équipements (plates-formes...) et services logistiques, souvent multimodaux. Le second type d'action est plus discret mais finalement plus conséquent : il est constitué par les réglementations locales régissant la circulation des véhicules utilitaires et la configuration des lieux de chargement et déchargement des marchandises. Ce second type d'action, dont nous montrons les insuffisances, révèle la concurrence de plus en plus forte qui s'instaure sur l'usage de la voirie entre le transport des voyageurs et celui des marchandises. Au-delà de ces deux types d'action, des politiques plus innovantes mises en œuvre en matière de fret par un nombre restreint de villes européennes ont été décelées. Nous en montrons les développements récents et les questions qu'elles soulèvent.

Dans la troisième partie, les constats précédents sont formalisés sous forme de tableau. Celui-ci ordonne les différentes réponses publiques en matière de fret urbain sur une échelle d'intervention que nous avons construite à l'aide d'un certain nombre de catégories juridiques situées entre les deux pôles classiques (au sein du droit

administratif français) de la police et du service¹. L'utilisation de ce canevas juridique rend particulièrement visible la prééminence de la notion de prescription sur celle de prestation : aujourd'hui la majorité des interventions publiques sur le fret en milieu urbain continuent à correspondre à une gestion "policière", sécuritaire et strictement communale du transport des marchandises. Mais elle sert aussi à révéler des tendances à la "sortie de la police". Questions d'efficacité économique et préoccupations relatives au cadre de vie urbain se joignent afin de promouvoir une régulation de la circulation des marchandises sous une forme "prestataire", allant dans certains cas jusqu'à envisager le transport des marchandises comme un service public. Séduisante à première vue, la solution "service public" n'est pas exempte pour autant de difficultés. Des réflexions sont ainsi consacrées à l'inadaptation que constituent, à nos yeux, ces deux réponses "extrêmes" de la police et du service public en matière de transport des marchandises en ville, en particulier pour les villes les plus grandes.

Placés en annexes 8 et 9, deux développements plus normatifs et prospectifs abordent une série de questions ayant trait à la réglementation inter- ou supra-communale en matière de circulation du fret. Ces questions sont maintenant posées en France, de façon directe, par l'intégration obligatoire du fret dans les nouveaux plans de déplacements urbains de la récente loi sur l'air², imposés dans un délai de deux ans (soit le 1er janvier 1999) aux agglomérations françaises de plus de 100 000 habitants.

5. NEUF CONSTATS

Les trois parties de la thèse s'articulent autour de neuf sections qui comportent un certain nombre de résultats, ou constats, intermédiaires. Ces constats déclinent sous plusieurs formes tout en couvrant plusieurs champs (économique, institutionnel ou juridique) un thème abordé de façon transversale dans cette thèse : celui de l'identification du fret urbain en tant qu'activité spécifique. Le cheminement est le suivant :

- Constat 1 : Le transport des marchandises devient de plus en plus "visible" en ville, par les services rendus au fonctionnement économique de la ville mais également à cause d'une "efficacité" décroissante et des nuisances qui augmentent.

¹ Ces catégories ont été reprises en particulier de Picard E., *La notion de police administrative*, (2 tomes), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence et publications de l'Université de Rouen, 1984.

² Loi 96/1236 du 30 décembre 1996 "sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie". Une recherche vient d'être engagée pour le compte du ministère de l'Équipement et de l'ADEME sur l'élaboration d'un "guide PDU marchandises" à destination des collectivités locales. Voir annexe 8.

- Constat 2 : Le transport des marchandises, comme composante d'une "sur-représentation logistique" métropolitaine plus large, est présent de façon spécifique en métropole, à travers notamment une forte mobilité des véhicules utilitaires.
- Constat n°3 : Le transport des marchandises est régulé de façon croissante par les acteurs locaux des grandes villes, les réglementations "opérationnelles", en particulier celles relatives à la circulation, prenant la place des "réglementations économiques".
- Constat n°4 : Le "grand niveau" de l'intervention publique sur le fret dans les grandes villes relève d'une prestation d'offre d'équipements logistiques, traditionnelle mais portée par des acteurs en retrait et peu coordonnés.
- Constat n°5 : Les réglementations de la circulation constituent les mesures les plus conséquentes sur le fret. Elles participent largement au caractère contre-productif d'une intervention publique qui va à l'encontre de la professionnalisation du transport de marchandises en ville.
- Constat n°6 : Des tentatives de rationalisation du fret sous forme de centres de distribution urbaine introduisent la notion de prestation publique - et reformulent la question de l'identification - d'une fonction urbaine spécifique du transport des marchandises en ville.
- Constat n°7 : L'action publique sur le fret peut être distribuée sur une échelle de catégories juridiques allant de la police au service public. La question du choix entre une gestion policière, encore dominante, et une gestion prestataire balbutiante s'éclaircit.
- Constat n°8 : La solution intermédiaire de la réglementation de service est absente du schéma d'intervention sur le fret, alors que le transport des voyageurs et un certain nombre de services urbains sont partiellement "sortis de la police".
- Constat n°9 : La gestion publique du transport des marchandises en ville souligne le "déficit juridique de la ville". Aucune institution d'agglomération n'a encore fait de place à une régulation du fret intermédiaire entre la police et le service.

PREMIERE PARTIE :

LE TRANSPORT DES MARCHANDISES

DANS LES METROPOLES

INTRODUCTION DE LA PARTIE I

Intitulée "le transport des marchandises dans les métropoles", la partie I de la thèse est consacrée à une première évaluation de la présence quantitative et qualitative du fret et de la logistique dans une catégorie particulière de grandes villes, répondant communément au nom de métropoles. Elle est composée de deux sections, hétérogènes quant à leur dimension et leur contenu, mais complémentaires quant à leur fonction.

La première section traite du thème du fret urbain de façon générale. Une première définition et un bilan bibliographique, occupant les chapitres 1 et 2, tentent de cerner l'objet particulier de recherche qu'a pu représenter depuis quelques décennies le "transport de marchandises en ville". La mise en évidence d'une sous-représentation du sujet dans la littérature relative aux transports ainsi qu'une certaine permanence des constats dressés en matière de fret en milieu urbain, constats de dysfonctionnements bien souvent, sont les principaux résultats de cette recherche bibliographique. Ces conclusions ont permis de situer notre propre travail, qui investit des domaines peu explorés jusque-là à l'intérieur du champ défini par les travaux existants sur la question du "transport de marchandises en ville" : la spécificité des villes métropolitaines en matière de fret et de logistique ainsi que l'analyse des réponses publiques qui y sont apportées. La section I s'achève sur un chapitre qui présente des statistiques permettant de mieux cerner la question du fret en milieu urbain. Les données disponibles à ce jour forment deux séries de sources, de nature très différente. La première série, construite par nous, est "généralisatrice" car elle réunit des données concernant des agglomérations de pays différents à des dates variables (des années 1970 à l'époque actuelle). La seconde série présente l'inconvénient inverse : afin de tirer partie de l'une des rares enquêtes à la fois récentes et exhaustives sur le "transport de marchandises en ville", nous avons sélectionné quelques-uns des résultats, qui sont apparus importants pour notre problématique, de l'étude sur l'agglomération bordelaise effectuée dans le cadre du programme "transport des marchandises en ville" du ministère de l'Équipement mentionné dans l'introduction générale.

La présentation générale du thème "transport de marchandises en ville" prend une résonance particulière dans la section II qui décrit les spécificités "métropolitaines" de la logistique. Ces spécificités font l'objet du chapitre 1, qui se charge de montrer comment et pourquoi peut être associée aux métropoles une "sur-représentation logistique". Nous faisons appel ici à des analyses classiques relatives à la notion de métropole ainsi qu'à des travaux plus récents portant sur le phénomène de *métropolisation*, celui-ci apparaissant, en grande partie, comme la traduction spatiale des mutations actuelles des

systemes de production. Cette sur-representation logistique est ensuite illustree a travers l'analyse des regions urbaines de Paris et New York. Le choix de ces deux espaces metropolitains, tres specifiques l'un comme l'autre, est explique dans le chapitre 2, celui-ci contenant egalement une presentation generale des deux regions. Le chapitre 3 cherche a specifier, sur plusieurs plans (flux de trafic, presence d'equipements logistiques, poids des differents metiers du transport de fret et de la logistique, etc.), la notion de sur-representation logistique pour les deux metropoles. Tout en occupant une place centrale au sein de la partie I, ce chapitre souffre d'un desequilibre qui desavantage New York au profit de la region parisienne, desequilibre regrettable mais irreductible vu les donnees auxquelles notre enquete a pu avoir acces. En effet, la principale source d'information prevue sur les flux de marchandises et les activites de transport de l'agglomeration new-yorkaise (la *Commodity Flow Survey* effectuee en 1993), promise depuis 1995 par les services statistiques de l'administration federale des Transports, se trouvait toujours indisponible au 31 janvier 1997, ce qui nous a obligees a puiser a des sources moins completes, qui ont cependant permis une verification partielle de l'hypothese de la "sur-representation logistique".

SECTION I. PREAMBULE : LE TRANSPORT DES MARCHANDISES EN VILLE, UNE DEFINITION ET UNE MESURE DIFFICILES

Même si l'on parle aux Etats-Unis du "*Urban Goods Movement*" depuis vingt ans (l'intitulé correspond d'ailleurs à l'un des 180 comités du *Transportation Research Board*), la notion de "transport de marchandises en ville" est encore hésitante, en particulier en France. Avant d'aborder dans la section II notre terrain principal, celui des métropoles, nous évoquons ici les difficultés "génériques" de l'étude du "transport des marchandises en ville".

CHAPITRE 1. LE CHOIX D'UNE DEFINITION

Le transport des marchandises en ville est défini dans cette thèse comme *l'organisation, par ou pour des professionnels, du déplacement des produits dans un territoire urbain*. Cette définition, simple en apparence, cache des choix et des éliminations. Les frontières du fret urbain varient selon les approches privilégiées. La frontière spatiale est la plus simple à déterminer ; elle ne relève que du choix d'une définition de la "ville", problème classique à toute étude de transport ou d'urbanisme. Deux types de territoires de la ville peuvent être privilégiés. D'une part, l'agglomération au sens d'espace dense caractérisé par la continuité du bâti, définition assez restrictive qui privilégie l'étude de la confrontation des flux de fret et de l'espace urbain en tant qu'espace contraignant et rare. Cet angle d'approche permet de concentrer l'analyse sur les questions spécifiques au chargement et déchargement des marchandises et aux gênes causées par les livraisons aux autres usagers de la voirie. D'autre part, des territoires plus régionaux, qui correspondent mieux au fonctionnement du système logistique régional (englobant par exemple les zones les plus périphériques d'installation de plates-formes logistiques). Leur prise en compte permet d'évoquer les questions de l'organisation spatiale régionale des équipements et des réseaux logistiques. Nous utilisons alternativement les deux définitions de la "ville" dans cette thèse.

Les autres termes de la définition sont spécifiques au fret et posent un certain nombre de difficultés. Avant de préciser nos propres choix d'étude, présentons les différentes "clés d'entrée" disponibles pour l'étude du transport des marchandises en ville.

Il est tout d'abord possible de partir du produit et de la logique économique présidant à son "cycle de vie", de la production à la consommation. Le transport des marchandises en ville est alors considéré comme la partie urbaine du transport des marchandises, c'est-à-dire que l'on regarde l'un, parmi d'autres, des différents espaces où se déroule une

fonction économique globale. Cet angle d'étude est indifférent aux modes de transport utilisés et permet d'intégrer, au-delà de la part professionnelle de la distribution, le transport final par les consommateurs. Le transport de fret à l'aval de l'activité de distribution est en effet loin d'être négligeable. On estime par exemple que le transport de biens de consommation entre le magasin et le domicile représente 15% du coût total du transport urbain de marchandises¹. Le cycle d'un produit peut même intégrer dans son stade ultime le traitement des déchets, défini comme la "logistique de retour".

La deuxième "clé d'entrée" au transport de marchandises en ville relève d'une logique spatiale. On part de l'espace public urbain, en particulier de la voirie, pour étudier le transport de marchandises en ville en tant que l'une, parmi d'autres, des fonctions de la ville. Les "performances" de cette activité urbaine particulière sont comparées à celles des autres activités (de transport ou de service) se déroulant sur l'espace urbain, considéré comme une ressource rare dont il faut arbitrer l'usage. On prend alors en compte, moins la marchandise que le véhicule qui la transporte. C'est la fonction "utilitaire" dans son ensemble qui est visée, en tant qu'activité urbaine mettant en œuvre des véhicules ayant une utilisation extensive de la voirie (en circulation mais surtout lors d'arrêts multiples), y compris les véhicules de service. Il est alors possible de s'intéresser aux impacts spécifiques des véhicules utilitaires sur la voirie, en privilégiant par exemple les gros véhicules (par opposition aux véhicules utilitaires légers), ce qui permet d'intégrer dans les analyses les autobus ou cars de tourisme. Cette approche permet en outre de prendre en compte les déplacements de transit, à l'œuvre lorsqu'aucune activité génératrice du fret n'est liée au territoire urbain étudié.

Il est enfin possible de privilégier les activités professionnelles génératrices du transport de fret localisées en ville, qu'elles relèvent de "chargeurs", de "destinataires" ou de transporteurs, ce qui permet d'inclure les activités de transport de biens non marchands comme les déménagements. Les activités de services publics, d'administration et du secteur tertiaire seront alors également prises en compte au même titre que les activités de production industrielle ou de distribution commerciale.

Pour notre part, le choix est dicté par l'objet même de notre recherche, axée sur la confrontation entre une activité économique privée et une puissance publique organisatrice. Nous tentons, sans nier les aspects pragmatiques de notre démarche², de poursuivre une "logique de fond" respectant deux principes :

¹ Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), *Systèmes de distribution des marchandises dans les aires urbaines*, Paris, 1984.

² Nous suivons et nous séparons à la fois en cela de K. Ogden, auteur d'un récent ouvrage portant sur la gestion publique du transport des marchandises en ville (*Urban Goods Movement: A Guide to Policy and Planning*, Aldershot, Ashgate, 1992) et de son "pragmatisme total". K. Ogden utilise une définition à

- le transport que l'on considère ne fait intervenir que des "professionnels" de la marchandise : transporteurs, producteurs ou distributeurs ; est donc éliminé le transport des marchandises du destinataire au consommateur final (le motif achat) ;
- les fonctions que nous étudions sont "détachées" des frontières de la ville, en ce sens qu'elles mettent en œuvre des flux produits de façon indépendante de la ville institutionnelle ; ceci permet d'éliminer les services publics¹ aux véhicules très spécifiques et à l'usage déjà organisé (ramassage des ordures, service postal²), justement parce que de telles fonctions sont déjà bien "reconnues" par la puissance publique (mais les transports de fournitures pour les services administratifs et les institutions publiques restent bien entendu pris en compte).

En tout état de cause, rappelons que nous ne nous intéressons pas seulement au marché du transport (le transport public ou "transport pour compte d'autrui") mais à l'ensemble de l'activité de transport, qui inclut le "transport pour compte propre" assuré par le chargeur ou par le destinataire, et que nous prenons en considération l'ensemble des véhicules utilitaires de transport des marchandises, c'est-à-dire non seulement les véhicules poids lourds mais aussi les véhicules utilitaires légers.

L'activité ainsi définie est à la jonction de deux sources d'intervention publique : il s'agit d'une part de veiller à la bonne intégration des véhicules utilitaires dans un espace urbain dense et de lutter contre les nuisances qui leur sont imputées, d'autre part de faciliter la livraison ou l'enlèvement des marchandises afin d'irriguer le système économique et commercial local et de contribuer à l'efficacité de la chaîne logistique.

CHAPITRE 2. LES RESULTATS PRECEDENTS

1. Panorama bibliographique

Les ouvrages, articles, études ou enquêtes portant spécifiquement sur le transport de marchandises en zone urbaine parus depuis les années 1970 ont été recensés, de façon quasi exhaustive pour la France et de façon beaucoup plus incomplète pour la littérature étrangère. Dans l'ensemble, cette recherche a surtout porté sur des documents français et anglo-saxons (essentiellement américains), mais quelques exemples européens sont

géométrie variable du fret urbain. Celui-ci est considéré dans l'ouvrage comme le "mouvement des biens - en ce qu'ils s'opposent aux personnes - vers, de, à l'intérieur de et à travers les zones urbaines", mais le contenu exact de cet ensemble varie en fonction des besoins spécifiques de chaque chapitre : "si un aspect particulier tombant hors des frontières de la définition de départ se révèle intéressant, la question de son inclusion est essentiellement pragmatique" (*Ibid.*, p. 14).

¹ Ogden estime par exemple de 6% à 10% la part des véhicules relevant d'une municipalité dans la flotte totale circulant dans une ville (*Ibid.*, p. 131).

² Même si la Poste constitue l'un des transporteurs de marchandises les plus importants, très proche parfois des transporteurs privés, notamment à travers ses services de messagerie express.

inclus (documents hollandais, danois, italiens...). Le transport de marchandises comme phénomène urbain et élément d'une gestion de la ville a été peu étudié. La bibliographie reflète cette absence théorique et pratique : elle est restreinte et hétérogène, mêlant de simples documents de travail, de nombreux rapports d'études et les quelques articles et ouvrages publiés. Les documents recensés (un peu plus de 150) permettent de distinguer quelques grands "cycles" dans l'intérêt porté au transport urbain des marchandises.

1.1. Des programmes fondateurs

Le début des années 1970 voit se réaliser les premières enquêtes "lourdes" sur le sujet, comme le programme de recherche pluridisciplinaire de l'Institut de Recherche des Transports¹ pour la France, ou les enquêtes globales de la région parisienne² et de l'agglomération londonienne³. De telles enquêtes sont accompagnées d'articles, colloques et tables-rondes, comme celle de l'OCDE en 1970⁴ ou de l'ITE aux Etats-Unis en 1972⁵. Aux Etats-Unis encore, la première "Engineering Foundation Conference on Goods Transportation in Urban Areas" se réunit en 1973.

Ces travaux dressent des bilans et analyses, mais surtout établissent des recommandations et stratégies d'action, particulièrement au niveau de la planification et de la réglementation (une étude datant de 1972 analyse ainsi "l'intervention de la puissance publique dans les transports urbains de marchandises"). Ils sont caractérisés par un réformisme assez poussé et un effort de prospective, comme par exemple le rapport de la Conférence européenne des ministres des transports en 1975⁶. Ce

¹ Institut de Recherche des Transports, *Etude des transports de marchandises en zone urbaine*, Paris, 1971.

² Préfecture de la Région Parisienne, *Les transports de marchandises dans la région parisienne*, document de synthèse, avril 1974. Synthèse des études entreprises par la préfecture en 1972 et 1973 sur le fret en milieu urbain. Ambitieuse au départ, l'étude s'est cantonnée ensuite, faute de moyens, à des points particuliers (livraisons) et à la ville de Paris. Les travaux préparatoires de cette étude sont à l'origine de la réforme de la réglementation des livraisons à Paris en 1971.

³ Hasell B., Foulkes M. et Robertson J., "Freight Planning in London", *Traffic Engineering and Control*, en quatre articles : numéros de février, mars, avril et mai 1978. Cette série d'articles résume les travaux et propositions du *Greater London Council* dans les années 1970 pour améliorer l'efficacité économique du fret urbain et réduire ses nuisances environnementales. Beaucoup d'idées sont développées, d'ordre divers (amélioration des infrastructures, urbanisme, gestion du trafic), dans une vision prospective de la chaîne logistique globale et des rapports entre transporteurs, chargeurs et destinataires.

⁴ Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Le transport urbain des marchandises*, Groupe consultatif sur la recherche en matière de transport (B. Price président), Paris, octobre 1970. Ce rapport rassemble les interventions de la première grande conférence internationale sur le sujet du transport des marchandises en ville. Les thèmes traités vont de l'évaluation statistique des flux aux mesures réglementaires, urbanistiques et surtout techniques permettant une "amélioration radicale" des transports urbains de marchandises.

⁵ Institute of Transportation Engineers (ITE), *Goods Transportation in Urban Areas*, ITE Informational Report, 1972.

⁶ Roudier J., *Distribution et ramassage des marchandises en milieu urbain*, Compte-rendu de la Conférence européenne des ministres des transports, 1976, Table Ronde 31. Après la présentation de statistiques sur les flux de produits et véhicules utilitaires et le calcul des coûts de distribution (coût social inclus), ce rapport est une synthèse exhaustive, parfois futuriste, des mesures à prendre en matière de fret urbain :

volontarisme est souvent suivi d'applications pratiques, largement documentées et analysées (réforme de la réglementation des livraisons en 1971 à Paris). Des enquêtes locales de trafic de fret sont alors couramment effectuées. A l'initiative d'acteurs locaux entrepreneurs (DDE, maires), l'organisation de la circulation des poids lourds (itinéraires jalonnés) et les premières réglementations des livraisons s'inscrivent dans le cadre de politiques globales de déplacement. Ces politiques locales répondent à la diffusion nationale de travaux et de méthodologies sur l'organisation de la circulation et des déplacements (procédure des plans de circulation en France). Les politiques de réforme sont suivies de près par un secteur professionnel qui commence à s'organiser et à réclamer une reconnaissance spécifique (on peut citer par exemple un rapport du Groupement syndical intercommunal des transports routiers de la région de Paris qui fait la synthèse des problèmes rencontrés par les transporteurs lors des enlèvements/livraisons en zone urbaine¹). Les travaux de recherche et d'études des années 1970 donnent lieu aux premiers ouvrages de synthèse, qui abordent des éléments plus théoriques, en particulier la modélisation².

1.2. Une mise en suspens

Après 1975, les études globales diminuent au profit de la mise à jour des connaissances, de l'approfondissement des notions et concepts et de la diffusion des résultats. Des guides d'action locale sont élaborés, comme celui du CETUR en 1979³, qui représente en France la première réflexion globale et urbanistique sur les livraisons à l'usage des gestionnaires des villes et qui prescrit en particulier la planification préalable des livraisons dans tout projet d'aménagement urbain. On trouve aux Etats-Unis, à la même époque, un ouvrage équivalent⁴. Par ailleurs, les colloques se poursuivent (réunions de

mesures réglementaires, urbanisme, organisation de la profession... Les "meilleures solutions" comprennent la diminution des temps de manutention (et des exigences des destinataires), l'augmentation de la taille des livraisons et leur préparation à l'avance dans des centres d'éclatement.

¹ Groupement syndical intercommunal des transports routiers de la région de Paris, *Livre blanc sur la circulation et les transports en Région Parisienne*, 1973. Les propositions vont de l'amélioration de la circulation générale (transports en commun, répression des infractions), à la réforme des structures institutionnelles (STP), en passant par l'établissement de zones de livraisons pour permis de construire industriel ou commercial, le développement des infrastructures (roades, parcs de stationnement poids lourds) et des péages urbains, l'amélioration de la formation professionnelle, la responsabilisation des destinataires, la mise en place de centres de transit routiers.

² Watson P., *Urban Goods Movement*, Lexington Books, 1975. En utilisant des modèles classiques de voyageurs, l'auteur cherche à modéliser les flux de marchandises en ville. En ce qui concerne la génération du trafic, la meilleure variable explicative est l'emploi et la "surface de plancher" des activités, donc la taille de l'entreprise. L'ouvrage conclut sur l'existence d'économies d'échelle potentielles dans les mouvements de camions.

³ Centre d'études des transports urbains (CETUR), *Les livraisons dans le centre des villes - Propositions pour la prise en compte des livraisons de marchandises dans l'aménagement de la voirie et des espaces publics*, Paris, CETUR, 1979.

⁴ Christiansen D., *Urban Transportation Planning for Goods and Services - A Reference Guide*, rapport à la *Federal Highway Administration* pour le compte du *Texas Transportation Institute*, 1979. Cet ouvrage est resté longtemps la principale référence américaine sur le sujet.

l'*Engineering Foundation Conference* en 1975, 1977 et 1982 aux Etats-Unis, en France colloque de l'ATEC¹ sur "le poids lourd et la ville" en 1980). Les analyses comparatives se développent, la connaissance des situations étrangères est valorisée (rapport de l'OCDE en 1980 sur un bilan comparatif de l'expérience de douze pays occidentaux², rapport du GETUM³ sur Amsterdam, Bologne, Göteborg et Londres en 1981). Mais dans l'ensemble, le thème du fret en milieu urbain ne parvient pas à mobiliser les acteurs locaux et l'opinion publique, alors que les déplacements des voyageurs sont l'objet de débats renouvelés. Les ouvrages généraux portant sur les transports urbains et la mobilité, qui se multiplient et bénéficient d'une large diffusion, laissent de côté l'aspect "marchandises". Les politiques locales deviennent, vis-à-vis du fret, essentiellement restrictives (interdiction du transit, interdiction des gros poids lourds, horaires de livraison...).

Les années 1980 marquent un essoufflement des programmes "fondateurs" de recherche de la décennie précédente. Certaines régions continuent à rassembler des données pour suivre les évolutions de trafic et de flux de marchandises (l'Ile-de-France en particulier). Quelques colloques ou tables rondes sont organisés (Conférence européenne des ministres des transports en 1984, un atelier du 1er Congrès technique de l'ATEC en 1987). Aux Etats-Unis, les publications se poursuivent, relativement nombreuses, mais la recherche fondamentale diminue. Les réunions de "*Engineering Foundation Conference on Goods Transportation in Urban Areas*" s'espacent et la dernière, en 1988, se conclut sur un constat d'échec : selon ses propres organisateurs⁴, l'objet de cette conférence s'est progressivement restreint, passant des études globales à des cas d'études pratiques trop locaux (comme celui des livraisons dans quelques hypercentres...).

1.3. Un nouvel intérêt

Depuis la fin des années 1980, on assiste à un renouveau de l'intérêt porté au transport de marchandises en ville, souvent replacé dans des problématiques plus générales

¹ ATEC : Association pour le développement des techniques de transport, d'environnement et de circulation.

² Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), *Gestion de la distribution des marchandises en zone urbaine, résumé de l'expérience de plusieurs pays*, Paris, Programme de Recherche Routière, octobre 1980.

³ Groupement pour l'Etude des Transports Urbains Modernes (GETUM), *Livraison des marchandises dans les centres urbains - Exemples de quatre villes européennes : Amsterdam, Bologne, Göteborg, Londres*, rapport à la Direction des Transports Terrestres, 1981, 200 p. L'ouvrage constate l'hétérogénéité des solutions municipales en matière de gestion des livraisons, qui reflète des différences urbanistiques ou fonctionnelles : relatif "laxisme" à Bologne, planification rigoureuse et respect strict de la réglementation à Göteborg, tolérance de la police et adaptation commerciale à Amsterdam, prise de conscience, concertation et nombreuses études à Londres sans applications pratiques à ce jour.

⁴ Prof. A. Meyburg, entretien à Cornell University, janvier 1994.

d'aménagement, d'urbanisme et d'environnement. En région Ile-de-France, la préparation du CALIF (Comité aménagement et logistique en Ile-de-France) en 1989-1990 donne l'occasion de réaliser plusieurs études de fonds. La réglementation de Paris sur les livraisons est révisée en 1991. Ces travaux sont le prélude à des programmes de recherche ambitieux, comme celui du ministère de l'Équipement lancé en 1993¹, ou celui de l'IAURIF² en 1994. Dans le reste de la France et en Europe, des concepts tels que celui des *centres de distribution urbaine* font une apparition dans des rapports de bureaux d'études³, de ministères⁴, de municipalités (comme la ville d'Aix-en-Provence). Le programme européen COST 321⁵ est chargé de présenter des expériences-pilotes locales d'organisation du fret urbain afin d'en dégager des méthodes (techniques et administratives) d'utilisation optimale des camions dans le trafic urbain et de réduction des nuisances environnementales du transport des marchandises. En France, le rapport du Conseil national des transports⁶ établi en 1994, après une large consultation des professionnels et responsables publics, le diagnostic des enjeux actuels du fret urbain et dresse le constat de l'importance des nuisances mais aussi de la nécessité économique du transport de marchandises en ville. Des réformes sont suggérées en matière d'organisation spatiale (comme le maintien de plates-formes multimodales dans le centre des villes), en matière réglementaire et institutionnelle (incitation par les municipalités à la massification des flux, développement de la coopération intercommunale) et en termes d'organisation des rapports entre livreurs et commerçants.

Aux États-Unis, le contexte des années 1990 est marqué par le vote de "*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act*" (ISTEA). Le ISTEA est une loi fédérale votée en 1991 pour réorganiser et développer les systèmes de transport sur le territoire américain, qui donne pour la première fois aux institutions publiques locales un mandat de compétence en matière d'organisation du fret, notamment dans sa partie urbaine. C'est dans ce cadre que se multiplient, à partir de 1991, les études tant pratiques (nous verrons l'exemple de New York) qu'universitaires⁷ sur le transport de marchandises en ville et

¹ Ministère de l'Équipement *et al.* (1996), *op. cit.*

² IAURIF (1995), *op. cit.*

³ COWIconsult, *Goods Transport in Danish Towns - Potentials for rationalization of transports and reduction of environmental impact, energy consumption and traffic accidents*, Rapport présenté à la Commission Européenne (COST 321), janvier 1994. Synthèse d'une étude commanditée par le gouvernement danois. Résultats d'une enquête dans une petite ville danoise (40 000 habitants) visant à proposer des mesures de rationalisation du fret urbain.

⁴ Amarcande, *Centre de distribution urbaine aux Pays-Bas. Plates-formes locales de fret*, ministère des Transports des Pays-Bas, 1993. Description du concept gouvernemental de "City Distribution Center" aux Pays-Bas et du projet appliqué à Maastricht.

⁵ COST : Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technique.

⁶ Bernadet M. (président), *Distribution des marchandises en zone urbaine*, Conseil national des transports, 1994.

⁷ List G. et Turnquist M., *Estimating Multi-Class Truck Flow Matrices in Urban Areas*, Communication présentée à la réunion annuelle du *Transportation Research Board* de janvier 1994. Il s'agit de la présentation d'une méthode de détermination des trajets de poids lourds dans une agglomération à partir de sources statistiques hétérogènes et fragmentées.

que les groupes de pression s'organisent : une petite brochure largement diffusée du *Business Transportation Council*¹, une association regroupant les principaux chargeurs, industriels et grands transporteurs du pays, décrit le nouveau contexte politique américain lié au ISTEA et dresse la liste des différentes politiques locales que les transporteurs souhaiteraient voir prendre par les gouvernements métropolitains pour organiser les flux de marchandises et de véhicules utilitaires en zone urbaine. Un ouvrage de synthèse anglo-saxon sur le fret urbain, le plus complet à ce jour, est publié par K. Ogden² en 1992.

Depuis 1994-1995, les premiers résultats des études lancées ces dernières années ont engendré dans la presse spécialisée un certain nombre d'articles relatifs au transport des marchandises en ville³. Lors de la dernière Conférence mondiale de la recherche sur les transports (Sydney, juillet 1995), a été décidée la formation d'un "groupe d'intérêt spécial" sur le transport des marchandises en ville, comme il en existe pour différents thèmes liés au transport. Cependant, malgré ces développements récents, le "transport des marchandises en ville" n'a pas encore acquis un statut dans la recherche égal à son importance matérielle dans les villes.

2. Permanence des constats, nouveau contexte

M. Bernadet, qui a présidé à l'élaboration du rapport du Conseil national des transports sur la distribution des marchandises en ville en 1994, a observé récemment⁴ que si les recommandations de ce rapport avaient été bien accueillies lors de sa parution, "on peut malheureusement constater qu'elles n'ont pas pour autant été suivies d'effet". Ce constat apparaît emblématique d'une situation récurrente de l'expertise en matière de "transport de marchandises en ville".

A cet égard, le bilan bibliographique qui vient d'être présenté permet de rappeler que les efforts actuels de recherche et d'intervention en matière de transport de marchandises en ville ont des antécédents. Des constats de dysfonctionnements méthodologiques étaient déjà dressés, comme celui de l'absence d'outils et de données statistiques

¹ Pisarski A.E., *Metropolitan Goods Movement : Needed changes to foster economic growth*, Rapport pour le "Goods Movement Task Force" du Business Transportation Council, 1993, 12 p.

² Ogden, *op. cit.*

³ Meyronneinc J.P., "Distribution urbaine : l'état des connaissances", *Transport Magazine*, juin 1996 ; Numéro spécial "Transports de marchandises en zone urbaine", *Transports Urbains*, avril-juin 1996 ; La Sablière (de) P., "Marchandises en ville : le voile bientôt levé", dossier spécial de la revue *Circuler*, n°72, mars-avril 1996, pp. 13-20 ; Amar E., "Centre-ville : le grand embouteillage", *Transport Magazine*, juillet-août 1995 ; *Transports Actualités*, "Distribution urbaine : des solutions pour sortir du désordre", n°534, 6-12 janvier 1995.

⁴ Bernadet M., "Distribution des marchandises en zone urbaine : le rapport du Conseil National des Transports", *Transports Urbains*, n°91, avril-juin 1996, p. 6.

pertinents. Les mesures à prendre en matière de politique locale sur le fret faisaient déjà l'objet, en particulier dans les années 1970, de recommandations précises qui ne sont pas sans rappeler celles que l'on peut relever aujourd'hui, en particulier l'intégration du fret dans les documents d'urbanisme et les politiques de déplacement.

Il en va jusqu'à certains problèmes du transport des marchandises en ville évoqués aujourd'hui, qui ont parfois été posés dans les mêmes termes dans les années 1970, acquérant ainsi un caractère "structurel". Nous pensons en particulier aux mauvais rapports entre transporteurs, chargeurs et destinataires et à l'absence de coopération des destinataires lors de la réception des marchandises. Les changements des pratiques logistiques (dont nous parlons en détail ultérieurement) n'ont fait qu'accentuer, en particulier en milieu urbain, le problème déjà ancien et régulièrement identifié de l'absence de coopération entre les chargeurs, les transporteurs et les destinataires.

On sait que le fret doit s'adapter rapidement aux modes de production, de distribution et de consommation du système économique. Ainsi, la limitation des stocks (de produits intermédiaires pour les producteurs, de produits finaux pour les distributeurs) et la tendance au "juste à temps"¹ ont depuis dix ans transformé la gestion des entreprises, donnant au système de transport de nouveaux rôles : il s'agit d'assurer des enlèvements et des livraisons fréquents, de plus en plus souvent non planifiés, le plus rapidement possible.

Cette importance nouvelle du transport de fret ne s'est cependant pas traduite par un rééquilibrage des relations entre les transporteurs et leurs partenaires. Si le mode routier, plus flexible, a globalement profité de ces changements pour se développer en prenant des parts de marché aux modes ferroviaire et fluvial, beaucoup d'entreprises de transport se sont trouvées confrontées à des difficultés qui se sont particulièrement manifestées en ville. La ville a cristallisé des rapports de force devenus, parce que les entreprises de transport étaient plus nombreuses et concurrentes², très largement favorables aux "non transporteurs", chargeurs et surtout destinataires. Ce sont eux qui décident des conditions de la livraison, sans en assumer le plus souvent les conséquences, notamment financières. "La structure des prix est telle qu'un destinataire dont les structures d'accueil des marchandises livrées ne sont pas adéquates n'a pas à

¹ Le "juste à temps" vise à mieux gérer les stocks afin de ne pas immobiliser la marchandise. Il s'agit de produire au dernier moment la quantité exacte demandée par le client. Les fournisseurs de pièces détachées et de matières premières s'alignent aussi sur ces délais pilotés par l'aval. En 1988, environ 20% des productions (en Europe) se faisaient en juste à temps, on estime aujourd'hui ce taux à 40% (Cooper J., Browne M. et Peters M., *European Logistics. Markets, Management and Strategy*, Oxford, Blackwell Publishers, 1991, p. 60).

² à la suite en particulier des programmes de déréglementation du transport routier de marchandises dans les années 1980.

payer directement le coût des livraisons"¹. Les commerçants par exemple ouvrent de plus en plus tard, refusent des marchandises, font exécuter au livreur des tâches de manutention qui relèvent théoriquement de leur propre responsabilité, occupent les espaces de livraison avec leurs véhicules utilitaires ou s'en servent comme zones de stockage. De leur côté, les transporteurs resserrent les coûts pour rester concurrentiels et se débarrassent de fonctions autrefois internes. Les entreprises sont par exemple de plus en plus nombreuses à inciter leurs employés à rentrer chez eux en camion, afin de limiter les immobilisations foncières nécessaires au stationnement nocturne des véhicules. La sous-traitance "en cascade" est également l'une des conséquences de ces rapports déséquilibrés (les transporteurs détenteurs à l'origine d'un contrat de transport choisissant de ne pas effectuer directement l'opération physique de transport et de déléguer à un sous-traitant "tractionnaire"). Par ailleurs les filières de transport intégrées (pharmacie) se sont renforcées, pour aboutir à une multiplication des flottes de petits véhicules de transport pour compte propre dans le centre des villes (nous revenons sur cet aspect, qui signe la diminution de la part "publique" du transport de marchandises en ville, ultérieurement).

Les effets de ces transformations économiques dans la chaîne logistique sont immédiatement visibles sur l'espace urbain : camions en double file, voyages à vide, stationnement "sauvage" des poids lourds dans les quartiers résidentiels, tout ceci marquant une forte diminution de l'efficacité économique du transport des marchandises et une sur-utilisation de la voirie publique, que nous avons l'occasion d'évaluer plus loin.

3. Des champs peu couverts

Le bilan bibliographique que nous avons effectué nous a également permis de vérifier que les champs spécifiques que cette thèse se propose d'aborder ont été peu évoqués par la recherche, en particulier la dimension "métropolitaine" du transport des marchandises en ville², qui constitue une interrogation périphérique mais non négligeable de notre travail, ainsi que la dimension juridique de sa gestion publique, qui en constitue un aspect central.

¹ Ogden, *op. cit.*, p. 112. Cette remarque effectuée pour la situation américaine s'applique en France (voir le rapport du Conseil national des transport précité).

² Certaines études portent sur des métropoles spécifiques (Wood R. T., *Measuring Urban Freight in the Tri-State Region*, rapport à la Tri-State Transportation Commission de New York, 1973) mais aucune ne porte sur les *relations* entre métropole et fret ou métropole et logistique.

CHAPITRE 3. DES ELEMENTS STATISTIQUES

L'évaluation statistique du transport des marchandises en ville pose deux problèmes méthodologiques liés à l'absence de données nationales adéquates. Tout d'abord les enquêtes régulières sur le transport de marchandises sont généralement présentées selon des découpages administratifs qui correspondent rarement aux territoires fonctionnels du transport des marchandises. En France, la base SITRAM est un outil statistique fiable et suffisamment ancien pour permettre des analyses sur la longue période ; mais les chiffres sont exclusivement présentés par département et par région, institutions dont les territoires correspondent rarement à une entité urbaine. Aux Etats-Unis, des statistiques annuelles existent au niveau fédéral¹, mais ne sont pas présentées par Etat ou par zone urbaine. La "*Commodity Flow Survey*"² (CFS) effectuée tous les cinq ans offre des données intéressantes et spécifiques sur les flux de marchandises, présentées par Etat. La présentation de ces données par "région d'analyse du transport régional" (il y a 89 régions aux Etats-Unis, définies par le bureau fédéral des statistiques, dont la région "New York - New Jersey") a été décidée pour la dernière enquête en date (1993). Mais quatre ans après l'enquête, ces résultats ne sont pas encore disponibles³. Ensuite, on sait qu'une majorité des livraisons urbaines sont effectuées au moyen de camionnettes. Or les données statistiques nationales prennent rarement en compte le trafic des véhicules utilitaires légers (VUL). On a déjà vu que SITRAM en France ne considérait que les véhicules de plus de 3 tonnes de charge utile. Cette remarque n'est pas, aux Etats-Unis, fondée pour la CFS, qui n'établit pas de distinction entre véhicules lourds et véhicules légers (on ne peut que regretter de nouveau à cette occasion le retard dans la publication des résultats de l'enquête de 1993), mais elle l'est pour la plupart des enquêtes régionales⁴.

En dehors d'enquêtes ponctuelles, la dimension urbaine du transport de marchandises n'est pas étudiée de façon spécifique et systématique. Des éléments à ce sujet peuvent se déduire de façon indirecte, à partir d'indicateurs variés dont, parmi les principaux, la longueur du trajet effectué. Un trajet "court" (pour SITRAM, moins de 50 km) peut indiquer un transport en zone urbaine, mais une telle approximation est souvent contredite.

¹ Chaque année sont publiés le recueil des *National Transportation Statistics* (NTS) et le *Transportation Statistics Annual Report* (TSAR), qui offrent des statistiques par mode, pour les voyageurs et pour les marchandises.

² La CFS est établie à partir d'un échantillon de 200 000 établissements générateurs de fret (industrie, commerce de gros, certains commerces de détail et services), représentant 12 millions d'envois.

³ Les résultats régionaux de la *Commodity Flow Survey* de 1993, attendus depuis 1995, n'étaient toujours pas publiés en janvier 1997. Nous reparlons de ce problème lors de la présentation du fret new-yorkais, pour laquelle ont dû être utilisées des sources moins complètes.

⁴ Strauss-Wieder A., "The Truck Commodity Survey in the New York - New Jersey Metropolitan Area", in Chatterjee A. (éd.), *Goods Transportation in Urban Areas*, New York, American Society of Civil Engineers, 1988.

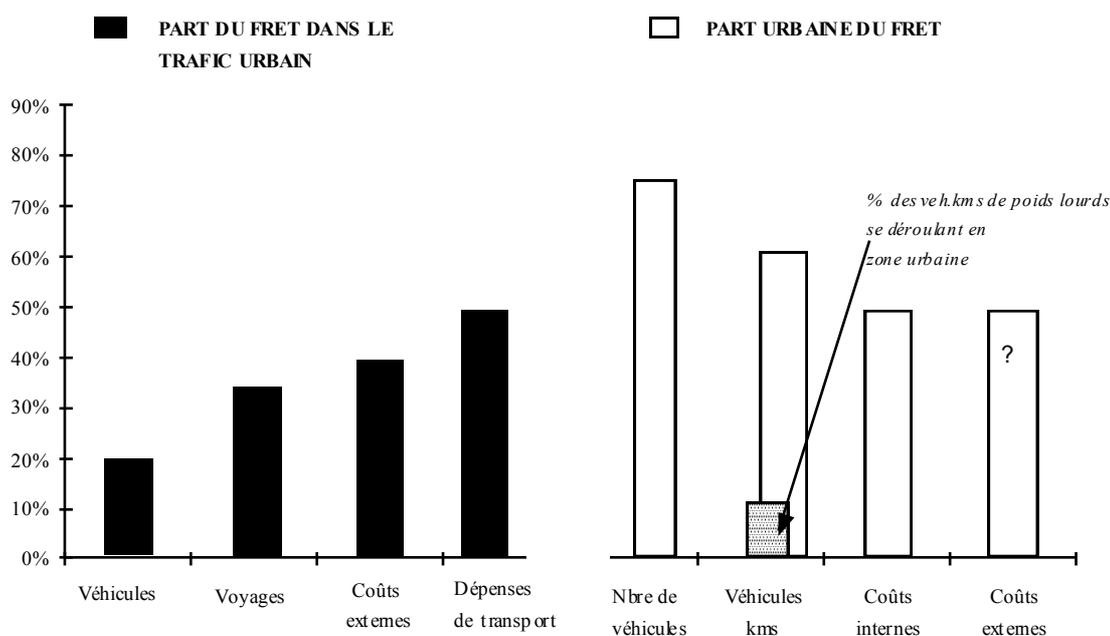
S'il n'existe pas de source statistique globale et régulière sur le transport de marchandises en ville, il existe néanmoins des résultats ponctuels issus d'enquêtes-cordon et d'études plus ou moins récentes sur plusieurs agglomérations françaises ou étrangères, dont nous présentons une synthèse. L'enquête récente sur l'agglomération bordelaise, dont nous avons sélectionné quelques résultats qui nous sont apparus importants pour le sujet, est utilisée comme référence complémentaire.

1. Spécialisation en transport de la ville et concentration urbaine du fret

Nous avons effectué une synthèse à partir des résultats statistiques les plus diffusés, portant sur des métropoles étrangères et françaises entre les années 1970 et 1990. Les détails et références de cette synthèse, qui sert avant tout à fixer quelques ordres de grandeur, sont présentés en annexe 3.

Même si certaines agglomérations, sur des créneaux de marchandises bien précis, laissent une part non négligeable des trafics aux autres modes (par exemple la voie d'eau représente 16% des tonnes de fret entrant en région parisienne), la route assure une part prépondérante du fret urbain. Les graphiques suivants mettent en perspective le fret routier, par rapport au trafic automobile urbain d'une part, pris comme composante de l'ensemble du transport de fret d'autre part.

Graphique 1 : Ordres de grandeurs pour le transport de marchandises en ville



Source : élaboration personnelle à partir des sources citées dans l'annexe 3.

La place du transport de marchandises dans une ville n'est que de 20% du trafic automobile total si l'on retient le critère du nombre de véhicules. En revanche, elle représente 35% des voyages et de l'occupation de l'espace public, 40% des coûts de congestion et 50% des dépenses totales de transport. En ce qui concerne la part urbaine du transport de fret, si seulement 13% des véhicules-km de poids lourds se produisent en ville, ce sont 60% des véhicules-km de l'ensemble des véhicules utilitaires qui relèvent de la ville, tandis que près de 75% du nombre total de véhicules utilitaires se trouvent à un instant t dans une zone urbaine. Ce décalage résulte bien entendu du nombre élevé de véhicules légers (ces derniers comptent au total pour plus de 85% des immatriculations de véhicules utilitaires). Pour certaines régions américaines, il a été montré que 50% des coûts du fret relèvent des opérations en zone urbaine. La participation des véhicules utilitaires aux nuisances est elle aussi variable selon les critères et n'est pas proportionnelle à leur présence physique dans la ville. Globalement, 40% du bilan énergétique du transport urbain serait dû au déplacement des marchandises. Les coûts réels (internes ou externes) des véhicules utilitaires en ville dépassent leur seule présence numérique. Alors que le coût réel de ce segment particulier (souvent final) du fret n'est pas connu ni pris en charge par les destinataires, serait-ce le transport en zone longue qui finalement subventionne la part urbaine de la circulation des marchandises ?

D'autres éléments sont à retenir. Près de 50% des envois reçus par les agglomérations sont à destination des commerces de détail et des services. Les livraisons (trois fois plus importantes en tonnage que les enlèvements) s'effectuent encore à 60% le matin avant 10 heures, mais se répartissent de plus en plus sur l'ensemble de la journée. Une part importante des destinataires est livrée quotidiennement, voire plusieurs fois par jour. Enfin, le compte propre reste la règle, représentant près de 70% des tonnes-km en zone urbaine (les très grandes agglomérations montrent des résultats divergeants en la matière, certaines présentant une part plus importante de compte d'autrui, d'autres une présence renforcée du compte propre). Un autre chiffre souvent méconnu est la proportion élevée que l'on relève dans plusieurs enquêtes des déplacements de véhicules utilitaires en ville se faisant à vide (près de 40% dans certains cas).

Que peut-on dire de ces données issues de sources aussi variées ? D'abord, qu'il existe une grande diversité des résultats selon le critère utilisé (tonne, nombre de véhicules, tonne-km, coût...). Ensuite, malgré la difficulté d'homogénéisation des résultats, que la part des véhicules utilitaires dans le trafic urbain ainsi que la part du transport de marchandises en ville dans le PNB sont loin d'être négligeables. On constate aussi l'importance du transport de marchandises en ville dans le trafic de fret en général (surtout si l'on tient compte des véhicules utilitaires légers, qui apparaissent

prépondérants dans le transport en ville). Un autre résultat intéressant et qui semble commun aux différentes enquêtes, est la part majeure des flux internes dans les agglomérations, rapportée à l'ensemble des flux. Enfin, la part croissante du transport pour compte propre est à souligner. On revient sur ce dernier point lors de la description des résultats obtenus pour l'agglomération de Bordeaux.

Apparaît l'image d'une spécialisation de la ville sur le transport des produits légers et volumineux (le poids unitaire du contenu des colis diminue mais les emballages augmentent) et de livraisons fréquentes effectuées par des petits véhicules polyvalents dont la part relative augmente et dont la capacité est sous-utilisée, qui se diffusent dans l'ensemble des réseaux de voirie, alors que d'autres circuits en site propre, non routiers, sont le fait de produits très spécialisés. En minorant les flux de véhicules légers, en majorant les flux locaux de poids lourds ou en se focalisant sur les tonnages, les statistiques habituelles donnent une image déformée de la logistique urbaine, qui ne correspond pas au poids réel du segment urbain de la chaîne logistique. C'est en raison de cette inadaptation que l'élaboration de l'enquête de Bordeaux a eu pour objectif la mise au point d'une méthodologie nouvelle de recueil de données sur le fret.

2. Les résultats de l'enquête de Bordeaux

Cette enquête¹, élément central du programme de recherche "transport des marchandises en ville" du ministère de l'Équipement, a déterminé, pour l'ensemble de l'agglomération de Bordeaux (territoire de la communauté urbaine), la structure des "mouvements" de transport de marchandises (un mouvement est défini comme toute opération de livraison ou d'enlèvement), en insistant sur les liens entre mouvements de fret et occupation de la voirie. L'intérêt d'une telle enquête, de nature et d'ampleur inédites et qui a inclus les petits véhicules traditionnellement oubliés des statistiques, est de quantifier des éléments perçus jusqu'alors de façon seulement intuitive, tout en rectifiant certaines idées reçues sur le fret urbain. Nous présentons ici un échantillon sélectif des nombreux résultats de l'enquête, exploités en fonction de nos propres préoccupations.

¹ Cette enquête ne prétend pas être représentative de l'ensemble des agglomérations françaises, mais une méthode comparative a été élaborée au moyen de photographies aériennes. Il sera notamment possible de caler sur l'ensemble de ces observations un modèle de simulation de la génération des déplacements des véhicules utilitaires à destination de l'ensemble des villes, qui permettra de mesurer la contribution des transports de marchandises à la congestion urbaine et aux impacts sur l'environnement. L'ensemble devrait préfigurer le modèle d'une enquête nationale régulière sur les mouvements de véhicules utilitaires. Voir Laboratoire d'économie des transports (L.E.T.), "Transports des marchandises en ville, enquête réalisée à Bordeaux, premiers enseignements", in ministère de l'Équipement *et al.* (1996), *op. cit.* Les résultats présentés dans la thèse correspondent à des chiffres actualisés au 1er janvier 1997, qui modifient légèrement les données du rapport de 1996. Nous remercions ici J.-L. Routhier, du L.E.T., pour leur mise à disposition.

Au total, pour une semaine type, près de 270 000 mouvements¹ sont réalisés sur l'agglomération bordelaise, qui se partagent entre 70% de réceptions et 30% d'émissions. L'enquête a porté sur trois populations : les établissements générateurs, les chauffeurs-livreurs et les entreprises de transport, ce qui a permis de couvrir de façon exhaustive le champ des transports de marchandises en ville, en intégrant en particulier les petits véhicules et le compte propre, souvent oubliés des enquêtes traditionnelles. Les résultats de ces trois sources d'enquête ont été croisés pour aboutir à plusieurs typologies de la logistique urbaine. On retiendra les points suivants.

2.1. Une typologie des établissements générateurs

Cette typologie lie en particulier le nombre de mouvements engendrés à l'activité et à la taille de l'établissement (exprimée en nombre de salariés). Il est apparu en effet que la taille et le type d'activité sont les variables qui expliquent le mieux la génération des mouvements de marchandises. En revanche d'autres critères, comme la localisation de l'établissement au sein de l'agglomération (hypercentre, centre ou périphérie) se sont révélés sans incidence notable sur la génération individuelle de mouvements (ainsi toutes les librairies, quel que soit leur lieu d'implantation, génèrent sensiblement le même nombre de mouvements par salarié). Pour un ratio moyen de l'ordre d'un mouvement par semaine et par emploi, les variations sont grandes selon les types d'établissements, des pharmacies qui génèrent dix mouvements par emploi et par semaine, au tertiaire n'en générant que 0,2. On constate d'une façon générale que plus le nombre d'employés est élevé, plus le ratio de génération de mouvement par employé est faible.

Globalement, l'activité la plus génératrice de mouvements de fret dans l'agglomération bordelaise est le commerce de détail (1/3 des mouvements), suivi par le commerce de gros et le secteur industriel dans son ensemble (autour de 16% des mouvements chacun), puis à égalité, de façon surprenante, le secteur tertiaire (services hors commerce), l'entrepôt et l'artisanat avec environ 10% des mouvements chacun.

¹ Il faut noter que ne sont pas pris en compte dans l'enquête les services publics (en particulier la Poste, l'enlèvement des déchets, les hôpitaux), les déménagements et les chantiers du BTP, qui doivent faire l'objet d'enquêtes complémentaires. Une estimation approximative de ces flux porte le nombre total de mouvements à environ 380 000 par semaine. Ils correspondent à près de 7% du nombre total des "déplacements" automobiles générés par l'agglomération. De l'avis même des auteurs, ce pourcentage est trompeur sur l'importance réelle du fret en milieu urbain et une évaluation correcte de la place du fret dans les déplacements urbains doit utiliser des critères supplémentaires comme le kilométrage parcouru, l'occupation de l'espace ou les émissions.

2.2. Une typologie des chaînes de livraison

La notion de chaîne de livraison est définie entre autres par le mode de gestion (compte propre destinataire, compte propre expéditeur, compte d'autrui), les caractéristiques spatiales du déplacement (tournée ou trace directe, origine et destination) et le type de véhicule utilisé. Les résultats aboutissent à sept "classes" logistiques de base, dont on remarque surtout la très grande hétérogénéité. Il faut ainsi retenir de l'enquête l'extrême diversité des configurations de la logistique urbaine : 80% des mouvements sont représentés par trois classes logistiques aux caractéristiques tout à fait divergentes :

- l'une relève essentiellement du transport pour compte propre expéditeur, utilisant à part égale camionnettes et camions, travaillant plutôt en tournée (mais avec peu de points d'arrêts), sans passer par une plate-forme. Cette classe représente 30% des mouvements et une part à peu près équivalente des "parcours"¹ ;
- une autre relève essentiellement du transport pour compte d'autrui (généralement de la messagerie), utilisant à 80% des poids lourds, effectuant surtout des tournées avec passage par une plate-forme et dont le poids moyen de la marchandise transportée est plus élevé que dans le premier cas ; elle représente 40% des mouvements mais moins de 10% des parcours ;
- enfin une troisième classe, qui représente un peu plus de 8% des mouvements mais plus du tiers des parcours, relève majoritairement du compte propre (expéditeur et destinataire), utilisant des camionnettes et des voitures particulières pour effectuer de la trace directe, avec un poids moyen de marchandise très faible. Voir le schéma 1 pour le cas particulier du commerce de détail.

Au total, remarquons que 65% des mouvements et 84% des parcours relèvent du compte propre. Les classes logistiques où domine le transport pour compte d'autrui (et dans une moindre mesure le transport pour compte propre expéditeur) correspondent majoritairement à des tournées, tandis que le compte propre destinataire reste caractérisé par la droiture. Au total, sur la zone étudiée, "on note la performance des professionnels des transports qui assurent 36% de l'ensemble des mouvements avec seulement 16% des parcours réalisés"², alors que les destinataires (et les expéditeurs dans une moindre mesure) agissant pour compte propre présentent un rapport mouvements/parcours moins favorable puisqu'ils effectuent davantage de trace directe. De plus, on relève que les transporteurs effectuent des tournées plus longues (en nombre d'arrêts) que les opérateurs en compte propre. Nous revenons à plusieurs reprises dans la thèse sur cette "performance" des professionnels du transport, et des

¹ Un parcours dans l'enquête représente "l'ensemble des points successifs touchés par le chauffeur-livreur pour ramasser ou livrer des marchandises". Une tournée (après le retour à la base) équivaut à un parcours.

² L.E.T., *op. cit.*, fiche n°5.0.

expéditeurs bien organisés en compte propre, ainsi que la divergence avec le compte propre destinataire et certains types de compte propre expéditeur à cet égard.

L'étude insiste parallèlement sur la notion d'efficacité : un véhicule transporte-t-il autant de marchandises que le permettent la réglementation ou la technique ? L'efficacité est mesurée dans l'étude par le taux de charge du véhicule, c'est-à-dire le poids effectivement transporté rapporté au poids autorisé (la "charge utile"). D'une façon générale, on constate une efficacité plus grande des tournées par rapport à la trace directe. Pour cette dernière, il existe une différence importante entre camionnettes et voitures particulières d'un côté, dont l'efficacité est faible (un taux de charge de moins de 10%), et camions et semi-remorques de l'autre (taux de charge dépassant 40%, en compte propre comme en compte d'autrui). La notion de taux de charge pour une tournée est plus difficile à définir. Les auteurs ont simplement retenu le poids total des marchandises déplacées au cours de la tournée rapporté à la charge utile (le taux de charge va donc automatiquement tendre à être meilleur pour une tournée que pour une trace directe). Le taux de charge moyen d'une tournée est pour une camionnette de près de 120% en compte propre (il y a donc surcharge au début de la tournée) et de 80% en compte d'autrui. La proportion est inverse pour les camions porteurs, plus chargés en compte d'autrui. On peut cependant regretter de ne pas pouvoir établir à partir de l'enquête un bilan d'efficacité sur la base du taux de remplissage (en volume). Un bon remplissage en volume d'un véhicule (par exemple dans le cas de la messagerie qui traite des envois relativement légers) peut coexister avec un faible taux de charge, compte tenu de la décroissance actuelle des poids moyens des envois (et de la hausse du volume du conditionnement des marchandises).

2.3. Une étude spatiale des mouvements de fret

La distribution spatiale des mouvements de fret montre que, de 20 000 mouvements par semaine au km² en centre-ville, la densité du fret diminue ensuite très rapidement pour atteindre moins de 150 mouvements au km² en grande périphérie. Ces écarts s'expliquent (entièrement) par la concentration des établissements au centre, en particulier des plus générateurs (commerces de détail). Quant à la distance totale parcourue, elle varie extrêmement d'une activité à une autre : pour une distance moyenne de 45 km, les déplacements observés s'échelonnent de 500 mètres à plus de 700 km de distance. Lorsque l'on se limite au périmètre de l'agglomération, la moyenne d'un trajet¹ est de 5,5 km.

¹ Un trajet est la portion d'itinéraire comprise entre deux arrêts.

En ce qui concerne les origines et destinations des marchandises, on peut noter que plus du tiers des mouvements concerne exclusivement (à la fois en origine et en destination) l'agglomération, et que près de la moitié d'entre eux ne dépassent ni en origine ni en destination le département de la Gironde. Ces chiffres sont à observer de près, surtout lorsque l'on sait que les chantiers de BTP, fort générateurs de trafic urbain, sont absents de l'enquête. Ils sont le signe d'une sorte "d'autarcie métropolitaine" peu reconnue jusqu'à présent.

L'enquête a permis de caractériser les chaînes logistiques selon l'existence et la localisation d'une rupture de charge. En ce qui concerne les tournées, le profil le plus courant est une chaîne qui relie l'agglomération avec l'extérieur en passant par une plateforme située dans l'agglomération. Mais il existe beaucoup d'autres configurations et ce type de chaîne (dominant sur un plan relatif) ne concerne que moins de 20% des tournées. D'une façon générale, peu de mouvements se font sans passage par une plateforme (en incluant dans le terme plate-forme tout centre de chargement, déchargement et stockage de l'entreprise). Les deux types majoritaires de plates-formes sont, à égalité, les plates-formes privées et les plates-formes louées (y compris les plates-formes publiques municipales). Peu d'utilisation est faite des autres types de terminaux (chantier de transport combiné, port ou autres). A noter, mais l'étude n'offre pas beaucoup de précisions, que les plates-formes situées dans le centre (ville de Bordeaux) traitent une part non négligeable des mouvements.

L'accent est également mis sur un élément généralement mal saisi dans les études urbaines, celui de la morphologie de la voirie dans les différentes couronnes de l'agglomération : alors que l'on parle abondamment de la densité du bâti des différentes zones d'une agglomération urbaine, la densité d'espace viaire est moins connue. L'offre de voirie (exprimée en nombre de voies) est minimale à l'hypercentre (zone piétonnes, rues à sens unique - on apprend par exemple que 80% des établissements du centre sont riverains d'une rue à sens unique), maximale dans les couronnes intermédiaires, pour redevenir faible dans la couronne la plus périphérique.

2.4. Une classification des mouvements selon le type de véhicule utilisé

Les mouvements sont globalement effectués pour 46% en camionnette, 30% en camion, 13% en voiture particulière et 10% en semi-remorque. En moyenne, un véhicule effectue environ 6 mouvements par jour. Il faut surtout noter que ces chiffres moyens recouvrent des résultats qui varient considérablement d'un mode de gestion à l'autre, d'une activité à l'autre, d'une zone à l'autre, ce qui est bien l'un des enseignements principaux de l'enquête. D'une façon générale, 75% des déplacements se

font en droiture. Les 25% restants se font en tournée, avec une moyenne de 13 arrêts par tournée. Ce sont les transporteurs qui fonctionnent le plus en tournée (75% des établissements de transport routier pour compte d'autrui), alors que 90% des destinataires effectuent leurs mouvements en trace directe. Les expéditeurs se situent entre les deux, étant 40% à organiser leurs mouvements en droiture.

Les mouvements engendrés par le commerce de détail (le tiers des mouvements totaux de l'agglomération) font l'objet d'un schéma exhaustif (voir schéma 1). On constate une part majoritaire du transport pour compte propre expéditeur, relevant presque exclusivement de tournées, faites à l'aide de camionnettes pour 70%, de camions (notamment frigorifiques) pour le reste. Les modes de stationnement sont détaillés pour chaque type de véhicule et de tournée : par exemple, dans un tiers des opérations, les camions se garent en double file (ce pourcentage est moindre pour les camionnettes, qui s'installent plus facilement à mi-trottoir). Lorsqu'il s'agit du compte d'autrui (20% des mouvements), les camions porteurs sont majoritaires, mais la part des camionnettes est loin d'être négligeable.

Schéma 1 : Les mouvements engendrés par le commerce de détail dans l'agglomération bordelaise (CUB).

Source : LET (1996)

2.5. L'étude des conditions de stationnement

Les conditions de stationnement lors des opérations de livraisons et réceptions constituent l'un des résultats marquants de l'enquête. Sur l'ensemble de l'agglomération, un tiers des établissements proposent un emplacement dans leur enceinte (correspondant à 58% des mouvements), les deux tiers restants "externalisant" sur la voirie les opérations de livraisons/enlèvements (42% des mouvements). Parmi ces mouvements, 80% se font de façon illicite (en double file, sur les trottoirs ou dans les couloirs de bus par exemple). Ces pourcentages sont remarquablement élevés si l'on considère qu'ils s'appliquent à l'agglomération dans son ensemble. En centre-ville, qui concentre l'essentiel des problèmes, le stationnement interdit constitue 60% des modes de stationnement "proposés" par les établissements. Ceci s'adresse essentiellement au commerce de détail et au tertiaire.

CHAPITRE 4. DES EVOLUTIONS DEFAVORABLES

La présentation générale du transport des marchandises en ville, dont nous rappelons à cette occasion la difficulté en raison de l'insuffisance ou de l'irrégularité des sources statistiques, fait apparaître une "visibilité" croissante (en termes de véhicules mais plus encore de mobilité et de nuisances de ces véhicules) et une "efficacité" décroissante de cette activité sur l'espace public urbain. Les nuisances sont souvent là où on ne les attendait pas et il faut bien souvent les envisager de façon contre-intuitive. La réalité du fret urbain relève de véhicules légers, effectuant souvent du transport pour compte propre, c'est-à-dire de segments du transport de fret mal pris en compte par les travaux statistiques traditionnels ou les réglementations locales et nationales. Nous allons examiner la baisse "d'efficacité" du transport des marchandises en ville, les obstacles à "l'optimum urbain du fret" et introduire la section II en évoquant dans un dernier point l'externalisation croissante des nuisances du transport de marchandises en ville sur l'espace urbain.

3.1. Baisse de l'efficacité du transport de marchandises en ville

Le transport pour compte propre, qui réalise actuellement la majorité des mouvements de marchandises en zone urbaine, contrairement au transport interurbain, relève principalement de l'utilisation de véhicules légers, véhicules dont le taux de remplissage est faible par rapport au poids total autorisé. A l'inverse les poids lourds, utilisés surtout pour le transport pour compte d'autrui, présentent un meilleur rapport entre tonnage transporté effectif et tonnage total autorisé. Ce constat est l'un de ceux permettant d'avancer que le transport de marchandises en ville présente aujourd'hui une "efficacité"

intrinsèquement faible, c'est-à-dire une sous-utilisation des capacités de transport globalement offertes, sur une période donnée, au transport des marchandises dans une ville (les indicateurs potentiels de la sous-capacité étant variés). En utilisant les termes d'un autre rapport, la "productivité" du transport de marchandises en ville est grevée par des parcours "à charge réduite ou à vide"¹.

L'efficacité du transport de fret en véhicules légers a baissé depuis plusieurs années. Le tableau suivant le montre pour les agglomérations japonaises. Un ratio d'efficacité est déterminé, qui compare les tonnes-km effectives aux tonnes-km potentielles (c'est-à-dire à la capacité) :

Tableau 1. Efficacité décroissante du transport de fret en véhicules légers

année	1970	1975	1980	1985	1990
ratio d'efficacité	33,7	26,2	23,1	22,0	18,0

source : Bureau of Ministry of Transport, Japan.

Présenté dans Ministry of Construction, Goods Movement in Japan, avril 1993.

En vingt ans, l'efficacité du transport de marchandises en petits véhicules au Japon a diminué de près de la moitié, en particulier à cause de la congestion croissante du réseau routier urbain. Ceci recoupe une observation relative à Paris : le nombre de livraisons effectuées en un jour par véhicule est tombé de quarante à vingt en quinze ans. On constate moins de tournées, plus de trajets directs et de retours à vide.

Les analyses, classiques pour le transport de voyageurs, de l'efficacité en termes d'utilisation rationnelle de la capacité de transport, ou de valorisation de la fonction de massification des flux du transport collectif, sont valables au même titre pour le transport des marchandises : "En matière d'énergie, un rapport de l'ordre de 2 à 2,5 existe entre les transports par voiture particulière et les transports publics... on constate les mêmes différences pour les transports de marchandises"².

3.2. Obstacles à "l'optimum urbain" du transport des marchandises en ville

Le tableau suivant résume les principaux obstacles à "l'optimum urbain" auquel devrait tendre le transport des marchandises, obstacles intrinsèques aux pratiques logistiques. Tendre vers l'optimum peut être défini, par exemple, pour une demande donnée de marchandises dans une ville³, comme la minimisation du montant total des véhicules-

¹ ACT Consultants, *Etude qualitative du programme "Transport de marchandises dans la ville"*, rapport au ministère de l'Équipement, 1995, p. 41.

² Morcheoine A., *Énergie, nuisances et transports de marchandises en ville*, papier présenté devant le Conseil national des transports, 1994.

³ Il est aussi possible d'agir sur la demande de marchandises elle-même. Cette définition de "l'optimum" ne se veut qu'indicative.

km-heures effectués sur la voirie à mettre en œuvre pour assurer cette demande. En partie II (section III, chapitre 4), le même tableau est présenté complété des "obstacles publics" à cet optimum du fret.

Tableau 2. Obstacles à l'amélioration de l'efficacité urbaine du transport des marchandises

Quelques conditions pour tendre vers un "optimum urbain" du fret	Ces objectifs se heurtent aux pratiques "logistiques"
la diminution des livraisons en double-file	Les emplacements de livraisons sur la voirie sont "accaparés" par les véhicules des commerçants/artisans, ou ignorés par les livreurs qui veulent être au plus près des points de livraison.
la diminution du temps passé en livraison	Les exigences de manutention des destinataires immobilisent les camions sur la voirie. De nombreuses heures sont perdues par des camionneurs en file d'attente à l'entrée des grandes surfaces. Les commerçants imposent généralement les livraisons à l'heure d'ouverture des magasins, et très peu offrent des possibilités de livraisons pendant la nuit.
la diminution des livraisons sur la voirie	Les destinataires n'offrent pas d'aires de livraison hors voirie aux livreurs, reportant sur l'espace public une grande part de la fonction de distribution et ajoutant aux problèmes classiques de congestion et pollution celui de l'insécurité (vols des marchandises).
une plus grande proportion de tournées	La diminution des stocks favorise l'approvisionnement au "coup par coup" et la parcellisation des envois, et multiplie les km parcourus et les retours à vide. <p style="text-align: right;">... / ...</p>
le regroupement des envois et un meilleur taux de chargement	L'approvisionnement en juste à temps favorise l'utilisation de petits véhicules utilitaires, accroît la fréquence quotidienne de leur utilisation, multiplie les retours à vide. Certains commerces franchisés relèvent d'un approvisionnement exclusif très "consommateur" de véhicules-km et faisant obstacle au groupage des envois à destination d'une même zone géographique ¹ .

¹ L'approvisionnement du commerce franchisé peut à l'inverse permettre un autre type de massification des flux et de rationalisation des tournées : "un réseau de franchisés génère beaucoup moins de véhicules dans la ville qu'un réseau d'indépendants qui organisent le transport au coup par coup en fonction de la demande atomisée de la clientèle" (ACT Consultants (1995), *op. cit.*, p. 86). Le bilan (en termes de génération de déplacements) du commerce franchisé varie en fait en fonction des groupes et du degré de décentralisation de leur organisation.

la professionnalisation du transport de marchandises en ville	La part du transport privé augmente (les destinataires s'approvisionnent eux-mêmes chez des grossistes en périphérie). Or le compte propre, s'il est lié aux flux tendus, accroît les véhicules-km et les déplacements à vide et ne favorise pas les innovations logistiques et techniques (véhicule urbain).
la diminution des km parcourus entre les entrepôts et les commerces	Les plates-formes d'éclatement des transporteurs, les entrepôts des chargeurs ou des destinataires sont localisés en périphérie où le coût du foncier est plus bas et l'accès aux infrastructures plus direct, augmentant la longueur des trajets finaux en petits véhicules.
la diminution des km parcourus entre les commerces et les consommateurs finaux	Le système de distribution (hypermarchés périphériques) externalise les livraisons finales sur les consommateurs, accroît l'usage global des véhicules automobiles et les nuisances associées.

Il faut retenir de ce tableau, en particulier, la place du transport pour compte propre. Une enquête qualitative sur Bordeaux¹, parallèle à l'enquête quantitative que nous avons présentée, identifie à cet égard deux types de transport pour compte propre en croissance. Il s'agit d'une part des expéditions des grossistes et industriels et d'autre part des approvisionnements des commerçants et détaillants effectués avec leurs propres véhicules sans passer par un livreur professionnel. Ces approvisionnements se font à partir de leurs propres plates-formes ou de celles du groupe auquel ils appartiennent (qui sont en général situées dans des zones périphériques), ou bien encore auprès d'une plate-forme publique de type marché d'intérêt national (MIN). Ce cas "correspond à une pratique, semble-t-il, en nette progression : l'approvisionnement par gros porteurs de grossistes situés en périphérie, type Métro et Multicash, en lieu et place des livraisons directes aux supérettes de la ville, grossistes auprès desquels les commerçants viennent s'approvisionner par leurs moyens propres et en fonction de leurs besoins du moment". Ces déplacements correspondent "à un trafic beaucoup plus atomisé et s'apparentent à une sorte de "mouvement brownien" interne à la ville"².

3.3. Externalisations et impacts sur la ville

Nous abordons ici brièvement des éléments qui sont développés de façon plus systématique dans le premier chapitre de la section suivante, mais qui permettent de mettre en lumière les résultats précédents.

Le "juste à temps" peut être considéré comme une externalisation des fonctions de stockage (assurées jusqu'alors dans les lieux de production) sur le système de transport,

¹ ACT Consultants (1995), *op. cit.*

² *Ibid.*, p. 39.

ce qui détériore le bilan environnemental de la logistique actuelle : "Les implications des livraisons en juste à temps pour le transport sont tout à fait graves. A la place d'un véhicule livrant, par exemple, une fois par semaine, il faut maintenant des véhicules plus petits et plus nombreux permettant de livrer quotidiennement ou, dans certains cas, plusieurs fois par jour. Pour nombre de grands producteurs japonais, ceci n'a pas constitué de problème puisque les fournisseurs sont souvent localisés près de la porte de l'usine. Cependant en Europe, où les contrôles de la production sont souvent stricts et les fournisseurs de composants établis depuis longtemps assez loin, le juste à temps signifie un usage étendu du réseau routier public. Cela signifie inévitablement la détérioration de l'environnement puisqu'il faut plusieurs petits véhicules pour livrer les mêmes quantités quand un gros véhicule suffisait avant l'introduction du juste à temps. Le résultat, c'est plus de consommation d'énergie et plus de pollution"¹. L'auteur calcule ensuite ce surcroît de consommation, et l'évalue à une multiplication par trois de la consommation de fuel si un véhicule de 25 tonnes est remplacé par 5 véhicules de 5 tonnes (cas assez classique).

La grande distribution, qui fait partie intégrante des nouveaux systèmes productifs et de distribution, représente également une "externalisation", sur la voiture particulière cette fois, du transport des marchandises. L'exemple français est intéressant, en raison du poids spécifique qu'y a pris la grande distribution, et de l'innovation commerciale et logistique qu'elle représente². Le bilan environnemental de ce type de distribution est mauvais, parce que la grande distribution a pour caractéristique d'imposer l'externalisation de la logistique finale sur les clients consommateurs : pour une population donnée, la distribution en hypermarché de périphérie "consomme 80 fois plus de carburant, émet 20 fois plus de bruit, produit 200 fois plus de matières polluantes et occupe 130 fois plus d'espace de voirie"³ que la distribution par un supermarché ou des commerces de proximité. Les travaux de F. Massé⁴ ont quantifié précisément les différences entre une structure de distribution sous forme d'hypermarché de périphérie et une structure sous forme de supermarché urbain : "le supermarché est, grâce à une répartition modale différente des déplacements de la

¹ Cooper et al., *op. cit.*, p. 281.

² *Ibid.* Cet ouvrage met en valeur cette spécificité du système de distribution français, avec la part considérable qu'y ont prise les hypermarchés de périphérie, face à un système anglais où les moyennes surfaces de centre-ville et de périphérie dominant, à un système italien où le petit commerce/artisanat domine et à un système allemand proche du système anglais. En France, huit distributeurs représentent à eux seuls 70% du commerce intérieur.

³ Villeneuve S., "les courses en supérette, c'est plus naturel", *Libération*, 04/10/94, d'après les travaux d'A. Morcheoine (ADEME).

⁴ F. Massé (INRETS) prépare une thèse sur "les aspects environnementaux du transport des marchandises en ville" (Ecole nationale des ponts et chaussées).

clientèle, globalement trois fois plus favorable à l'environnement, par kilogramme d'achat, que l'hypermarché"¹.

Surtout, l'externalisation des fonctions de production sur le système logistique (voir section suivante) et en particulier sur le système de transport, se traduit par un usage croissant de la voirie publique. Allongement de la durée des arrêts, multiplication des stationnements nocturnes sur voirie, accroissement du nombre et de la longueur des déplacements des véhicules : tout se passe comme si un usage plus intensif de ce que la ville peut offrir de "gratuit" (répondant aux principes fondamentaux de la liberté de circulation, du droit d'accès aux commerces, de l'égalité des usagers devant l'usage de la voirie) permettait aux transporteurs de répondre aux nouvelles exigences de flexibilité, fiabilité et juste à temps, imposées par le système logistique, tout en diminuant leurs coûts.

¹ Beauvais J.M. et F. Massé, "Impact des formes de distribution sur l'emploi et sur les flux de transport", *Transports Urbains*, n°91, avril-juin 1996, p. 23.

SECTION II. LA PRESSION LOGISTIQUE A PARIS ET NEW YORK

Dans le vaste ensemble défini plus haut du transport des marchandises en ville, nous approfondissons ici le cas de villes présentant des caractéristiques spécifiques : les très grandes agglomérations urbaines en état de "métropolisation", qui présentent de ce fait une "sur-représentation logistique", terme que des travaux théoriques ainsi que l'étude de deux terrains particuliers permettent de clarifier. Nous procédons en deux temps. Dans un premier temps (chapitre 1), en nous appuyant sur des travaux étudiant les questions de métropole et de métropolisation, nous essayons d'établir les relations que les métropoles peuvent entretenir avec le transport des marchandises et la logistique. A ce stade de l'exposé, nous introduisons la notion de "sur-représentation logistique" des métropoles. Dans les deux chapitres suivants, nous analysons à la lumière des considérations théoriques précédentes le profil logistique des deux territoires urbains que nous avons choisi d'étudier, la région urbaine de Paris et celle de New York. Précisons de nouveau à ce stade de notre étude que celle-ci ne constitue pas une comparaison entre ces deux villes. Il s'agit davantage d'un relevé de dénominateurs communs (dans deux situations contrastées) d'une gestion publique métropolitaine de la logistique.

CHAPITRE 1. LA SPECIFICITE LOGISTIQUE DES GRANDES METROPOLES

Afin d'évaluer la notion de "sur-représentation logistique" des métropoles qui constitue une des hypothèses de notre étude sur le fret en milieu urbain, nous tentons ici de définir les relations qui peuvent s'établir entre logistique et métropole¹. Nous cherchons à mettre à profit, pour établir ces liens, des travaux qui ont contribué à poser une hypothèse générale relative aux relations entre les métropoles et la logistique et selon laquelle la logistique participe à la spécificité métropolitaine d'une façon intrinsèque, en étant en quelque sorte constitutive.

Si l'intérêt pour les métropoles est ancien² et s'est souvent caractérisé par la mise en évidence d'un rôle spécifique de ces villes vis-à-vis des flux de marchandises,

¹ Dans cette thèse, le terme général de métropole désigne les quelques agglomérations urbaines que leur taille démographique et surtout l'influence économique ou culturelle qu'elles exercent placent au sommet d'une certaine hiérarchie nationale, continentale ou même mondiale : dans le monde, parmi la quarantaine de villes dont le nombre d'habitants est supérieur à cinq millions, il en est des plus multifonctionnelles et plus productives que les autres. Prud'homme par exemple donne un classement précis de ces "mégavilles" en isolant les sept agglomérations "les plus productrices du monde", dans l'ordre Tokyo, New York, Los Angeles, Osaka, Paris, Londres et Chicago (Prud'homme R., *Les sept plus grandes villes du monde*, OEIL, papier n° 94-08, 1994).

² A travers des dénominations variées, de la *mégapolis* (Gottmann J., *Megalopolis*, New York, 20th Century Fund, 1961) à la *métapolis* (Ascher F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995), en passant par la *ville-monde* de F. Braudel ou la "*World City*" de J. Friedmann, la métropole se présente régulièrement comme un objet différencié au sein de l'étude plus générale des villes et des systèmes urbains, même si les

l'accroissement actuel des phénomènes de *métropolisation* dans le monde a replacé les métropoles au centre de l'analyse urbaine¹ et les activités logistiques participent de façon nouvelle à cette polarisation métropolitaine. Pour mieux comprendre les interactions entre logistique, métropole et métropolisation, nous observons d'abord la fonction logistique "classique", définie comme l'offre d'équipements et de services logistiques permettant l'exécution des opérations matérielles de transport et d'entreposage ; nous discutons ensuite d'une représentation plus récente de la logistique, celle de pilotage global des flux qui en fait une des fonctions majeures de gestion de la production².

1. Métropole et prestations logistiques

L'hypothèse d'une forte présence d'équipements et de services logistiques en métropole est d'abord posée. Comme elles le font pour d'autres types d'activités, les métropoles attirent les gestionnaires d'équipements logistiques et entreprises de transport. En retour, les équipements logistiques participent à l'offre globale de services aux entreprises dont veulent être munies les métropoles.

1.1. Métropoles et attraction des activités logistiques

La logistique, définie dans ce premier niveau d'analyse comme une *offre d'équipements et de services logistiques*, tend à s'établir là où sont localisés marchandises, donneurs d'ordres, main d'œuvre qualifiée et les différents types de services (financiers, immobiliers ou autres) dont elle peut avoir besoin. La métropole répond à ces besoins à travers deux spécificités qui lui sont traditionnellement associées : la concentration des flux et un rôle stratégique de conception et de gestion.

1.1.1. Métropole et concentration des flux

La "concentration des flux" relève traditionnellement des indicateurs du caractère métropolitain d'un territoire urbain. F. Braudel a décrit les "villes-centres de l'économie-monde" (encore appelées "supervilles" ou "vraies métropoles") apparues successivement dans l'histoire, comme des pôles où se concentrent des flux multiples. "Une économie-

types et le nombre de villes prises en compte varient d'un auteur à l'autre.

¹ "Centre et symbole de notre temps" (Kasinitz P. (éd.), *Metropolis, Centre and Symbol of Our Times*, MacMillan, 1995), on promet à la métropole d'être "l'enjeu du XXI^e siècle" (Beaujeu-Garnier J. (sous la direction de), *La grande ville, enjeu du XXI^e siècle - Hommage à Jean Bastié*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991).

² Les différentes définitions que recouvre le terme de "logistique" sont détaillées dans Savy M., *Morphologie et géographie des réseaux logistiques* (document de travail, LATTS-ENPC, janvier 1995), dans lequel on trouve également une évaluation statistique, pour la France, de la logistique et des activités qui lui sont associées (20% des effectifs salariés en France, sans compter le transport pour compte propre et les effectifs liés à la mise en place et à l'exploitation des infrastructures-support).

monde possède toujours un pôle urbain, une ville au centre de la logistique de ses affaires : les informations, les marchandises, les capitaux, les crédits, les hommes, les ordres, les lettres marchandes y affluent et en repartent"¹.

Cette concentration en métropole correspond souvent à un positionnement initial à la croisée de grands itinéraires de flux *préexistants*, ce qui explique aujourd'hui encore une certaine "inertie" de l'existence et de la place relative des villes mondiales : "les routes maritimes et les carrefours fluviaux, les grandes voies marchandes qui ont dessiné les premières cartes des flux de marchandises, entre centres de production et régions de consommation, déterminent encore aujourd'hui le niveau supérieur de la hiérarchie des métropoles économiques"².

Les métropoles se caractérisent également par une capacité à *structurer* des flux d'échanges, sans que cette concentration de flux ne réponde forcément à des déterminants "naturels" de localisation géographique ou de spécialisation économique selon des lois d'optimisation globale. La concentration peut même être quasi contrainte, issue de la démarche intentionnelle d'une ville-monde pour établir sa suprématie. Une métropole "détourne" ainsi les flux à son profit, en réunissant "dans sa main, comme autant de fils, les trafics en place avant son intrusion"³.

Cette réorientation des trafics à son profit ne se fait pas sans intervention forte, en particulier publique. Braudel associait nettement naissance d'une ville-monde et action volontariste des dirigeants de la cité candidate à la prééminence. P. Delouvrier, artisan du schéma directeur de la région parisienne au début des années 1960, mettait en avant le rôle de l'Etat dans la "reconquête" perpétuelle de la place prééminente de Paris en Europe et dans le monde⁴. Aujourd'hui, si beaucoup d'analyses sur la métropole ignorent la place de l'action publique⁵, d'autres au contraire insistent sur le fait que la croissance des grandes métropoles est encore (et d'abord) une affaire de politique de développement. F.C. Lo remarque que ce qui compte pour les grandes villes est de posséder "une capacité sociale et institutionnelle" permettant d'exploiter les flux d'échanges de l'économie mondiale à laquelle elles veulent s'intégrer⁶. Ainsi le

¹ Braudel F., *Civilisation, économie et capitalisme*, vol. 3 : "Le temps du monde", Paris, Armand Colin, 1979, p. 21.

² Bonnet J., *Les grandes métropoles mondiales*, Géographie d'aujourd'hui, 1994, p. 33.

³ Braudel, *op. cit.*, p. 32.

⁴ Cité dans Beaujeu-Garnier, *op. cit.* p. 501.

⁵ S. Sassen, *op. cit.*, fait tout au plus l'hypothèse d'une relation négative entre l'existence d'une ville globale dans un pays et la santé des budgets publics : en d'autres termes, une nation ne profite pas de l'existence d'une ville globale sur son territoire, car elle assèche le système urbain secondaire et détruit l'économie régionale.

⁶ Lo F.C., "The Impacts of Current Global Adjustment and Shifting Techno-Economic Paradigm on the World City System", in Fuchs R. J., Brennan E., Chamie J., Lo F.C., Uitto J.I. (éds.), *Mega-City Growth and*

développement de Shanghai, qui se veut la capitale économique du prochain siècle, se fait au prix d'un effort "pharaonique" d'investissement assuré par la municipalité, au travers en particulier de la construction dans la ville nouvelle de Pudong d'une immense zone industrialo-commerciale¹. De même, lorsque New York aujourd'hui cherche à conforter une suprématie disputée, envisage-t-elle prioritairement de réorienter en sa faveur les flux internationaux des trafics maritimes de marchandises, même si l'autorité portuaire responsable doit pour cela effectuer des aménagements coûteux pour l'accueil des nouveaux navires marchands géants (voir chapitre 3 de cette partie et partie II).

La convergence des flux sur la métropole permet d'y envisager la présence concomitante d'équipements et activités logistiques : plates-formes, centres de traitement des flux (tri, consolidation), activités spécialisées du transport, hubs et terminaux des grands opérateurs internationaux (armateurs, commissionnaires, compagnies aériennes) fonctionnant avec un nombre restreint de sites à un niveau continental ou mondial, logistique des grands chantiers de BTP, approvisionnement et organisation des halles et marchés agro-alimentaires ("marchés d'intérêt nationaux" en France)... constituent un foisonnement d'activités logistiques qui vont se greffer "naturellement" sur les espaces métropolitains, au carrefour des trafics.

1.1.2. Le rôle stratégique des métropoles

La métropole n'est pas seulement une très grande ville au sens démographique. La surface ou la densité ne peuvent non plus à elles seules mesurer la réalité d'une grande métropole, ni la quantité de sa production ou de ses échanges. Il y a une dimension qualitative attachée à la métropole², qui s'exprime en particulier en termes de dépendance/protection, voire de domination, sur des territoires environnants comme sur des territoires non contigus. La métropole remplit plus généralement un pouvoir hiérarchique de commande et de conception. La nouvelle économie-monde d'aujourd'hui, caractérisée par la simultanéité d'une dispersion spatiale et d'une intégration globale de l'activité économique (voir plus loin), marquerait la création d'un "nouveau rôle stratégique pour les villes majeures"³. La dispersion internationale de

the Future, United Nations University Press, 1994, p. 124.

¹ Izraelewicz E., "Shanghai, ville-monde de demain", *Le Monde*, 4 août 1995, p. 1.

² M. Roncayolo conçoit même la dimension qualitative de la métropole, faite d'un mélange difficile à définir de culture, de "terreau" apte à créer la sociabilité, d'une longue histoire culturelle devenue "mythe", comme l'élément majeur de définition d'une métropole mondiale, ce qui permet selon lui d'inclure dans le groupe des villes mondiales des villes comme Paris qui, sur des critères purement quantitatifs, ne pourraient prétendre y appartenir. Voir Roncayolo M., "Qu'est-ce que la "cité globale?", Marcel Roncayolo répond à Guy Burgel", in Burgel G. (sous la direction de), *Villes en parallèle: Paris-New York*, Série Villes en Parallèle (Université Paris X-Nanterre, Laboratoire de Géographie Urbaine), n°20-21 décembre 1994 .

³ Sassen, *op. cit.*, p. 3.

l'activité économique actuelle crée, par nature, le besoin d'un contrôle central en un lieu unique où puissent s'agglomérer les fonctions stratégiques.

Cette fonction des métropoles trouve aussi sa traduction en termes logistiques, en particulier à travers un assortiment de caractéristiques telles qu'une forte présence de sièges sociaux de grands groupes de transporteurs, de prestataires logistiques, d'instituts de formation et de recherche spécialisés, de bureaux d'études, etc. Les métropoles répondent (nous ne nous attardons pas sur ces analyses devenues classiques) aux besoins d'une main d'œuvre flexible et hautement qualifiée à laquelle les employeurs se doivent d'offrir en retour un environnement culturel de qualité, que l'on trouve plus facilement au sein des territoires métropolitains. Les entreprises logistiques tirent partie de la proximité des centres de pouvoir (entreprises du transport et prestataires logistiques autonomes étant de plus en plus impliqués dans l'élaboration des solutions logistiques élaborées par les industriels et les distributeurs¹) et d'une facilité générale d'accès à l'information.

1.2. Logistique et offre de services des métropoles

Si la métropole attire les activités logistiques, en sens contraire la présence de services et d'équipements logistiques participe à la constitution d'un territoire métropolitain, caractérisé traditionnellement par une offre multifonctionnelle de ressources pour les entreprises.

1.2.1 Métropole et offre d'équipements et de services aux entreprises

S'installer sur le territoire ou à proximité immédiate des métropoles permet de "profiter" d'emblée de ce que ces villes offrent, sans avoir à construire *ex nihilo* des équipements ou à former une main d'œuvre particulière². Une métropole représente un moyen de réaliser un certain nombre d'économies d'échelle grâce à une "mutualisation des dépenses urbaines qui prend de plus en plus souvent la forme de centralisations fonctionnelles : centres d'affaires, centres commerciaux, centres de communication avancée, plates-formes logistiques, technopôles, parcs d'activités scientifiques et techniques"³.

Une métropole se caractérise aussi par une fonction de *production de services* aux entreprises. La métropole est tout d'abord productrice de biens et de services traditionnels, en particulier (mais pas exclusivement) pour l'important marché intérieur

¹ Colin J., "Les entreprises européennes et leurs réseaux de transport", in Bonnafous A., Plassard F. et Vulin B. (dir.), *Circuler demain*, Paris, DATAR, 1993, p. 63.

² Veltz (1996), *op. cit.*

³ Ascher, *op. cit.*, p. 115.

qu'elle représente. Une des spécificités de la grande ville serait même son surcroît de valeur ajoutée (sa "surproductivité") et son rôle redistributif pour le reste du pays¹. Elle est surtout productrice de services aux entreprises² qui, plus encore que l'exercice traditionnel du pouvoir économique (sièges sociaux, multinationales, etc.) définissent sa spécificité.

Enfin des analyses insistent sur la notion d'équipements lourds, en particulier les infrastructures de transport, comme constitutifs de la grande métropole, en montrant l'importance de ces "infrastructures fixes et concentrées"³ pour l'attractivité métropolitaine. Les réseaux de télécommunications eux-mêmes, qui autorisent la réalisation de la ville globale (en permettant la gestion à distance de l'économie globale), requièrent des équipements physiques complexes, immobiles et onéreux qu'on ne trouve que dans un nombre limité de sites. Les nouvelles télécommunications, loin de contribuer à la "fin de la ville", pourraient aller jusqu'à faciliter *in fine* les déplacements intra-urbains⁴, permettant d'améliorer une des fonctions-clé de la métropole, celle de grand bassin diversifié d'offre et de demande d'emplois, de services et de loisirs.

1.2.2. La logistique représente un ensemble de ressources spécifiques

Dans ce schéma général qui fait de la métropole un espace d'offre d'infrastructures et de services aux entreprises, les prestations logistiques peuvent être un facteur supplémentaire d'attractivité métropolitaine. La disponibilité d'installations et de prestations logistiques autonomes peut représenter un atout pour l'accueil des entreprises. Il ne faut donc pas s'étonner de trouver en métropole une représentation forte de compétences logistiques qualifiées et diversifiées, de services spécialisés (offre locative d'entrepôts, entrepôts automatisés, plates-formes de groupage/dégroupage, services de courses et d'express) et de fonctions techniques sophistiquées qui peuvent prendre la forme de véritables innovations logistiques : le "conteneur" s'est par exemple développé à partir des installations portuaires de New York, ses concepteurs cherchant à répondre aux besoins d'entreprises attirées par le rôle de "gateway" maritime de l'agglomération.

¹ Davezies L. et Prud'homme R., "The Redistributive Role of Mega Cities", in Fuchs et al., *op. cit.*

² Sassen, *op. cit.*

³ Bonnet, *op. cit.*, p. 184.

⁴ Ascher, *op. cit.*, chapitre 2.

2. Logistique, fonction globale de pilotage des flux

Aujourd'hui les nouvelles données économiques, résumées sous les termes de "mondialisation" et "globalisation"¹, établissent des liens originaux entre logistique et métropole. Leur matrice commune est constituée par l'organisation actuelle des systèmes de production. En effet, celle-ci se traduit spatialement par un phénomène de métropolisation et fait appel, pour ce faire, à la logistique. Fonction globale de pilotage des organisations productives, la logistique se trouve, plus directement qu'auparavant, impliquée dans le processus de métropolisation en devenant une condition technique à la globalisation de l'économie. Constituant d'abord un facteur *permissif* du système productif, elle représente plus généralement un facteur *incitatif* à la localisation métropolitaine des entreprises.

2.1. La logistique, facteur permissif du système productif

Pour répondre aux exigences nouvelles de transactions entre firmes, de flexibilité productive et de rapidité de réaction, caractéristiques du système de production actuel, la logistique est devenue une condition technique nécessaire à la réorganisation des modes de production, qui passe elle-même, sur le plan spatial, par un phénomène de métropolisation.

2.1.1. La métropolisation du système productif

Aujourd'hui, les métropoles se trouvent au centre d'un mouvement de *métropolisation*, définie comme une tendance à la polarisation relative des activités et des populations sur certaines grandes villes.

¹ Selon P. Veltz (1996), *op. cit.*, "mondialisation" et "globalisation" forment un diptyque exprimant la situation actuelle du système économique international :

- la mondialisation représente un mouvement d'internationalisation accrue des économies nationales jusqu'au point où elles perdent une grande partie de leur autonomie et de leur identité économique en termes de spécialisation productive. Elle s'exprime statistiquement par une part croissante du commerce extérieur ou encore, si l'on prend la France, par la diminution des emplois "franco-franco-français" (activité exécutée en France par des entreprises françaises pour un public français : cela représente par exemple 40% de l'industrie actuelle) ;

- la globalisation exprime plutôt, pour P. Veltz, une réalité interne à la firme (alors que le mot en anglais est synonyme de mondialisation). Globalisation et internationalisation sont "analytiquement indépendantes", même si en pratique elles vont souvent de pair. Visant à prendre en compte la diversité de la demande, la globalisation "se traduit par une coordination des activités et des opérations plus serrée et plus intégrée, à une plus large échelle, allant au-delà des juxtapositions industrielles caractéristiques de la multinationalisation". Sur un plan géographique, la globalisation peut aboutir à une division internationale extrême du travail (telle pièce détachée produite dans tel pays, telle autre dans un autre pays et l'assemblage effectué dans un troisième), mais peut aussi se traduire par la "régionalisation" (concentration de toutes les activités dans une seule région). Dans un processus de globalisation, si les normes techniques ont tendance à s'unifier, les normes socio-organisationnelles (politique salariale, formes juridiques des filiales) peuvent rester très différentes d'un pays à l'autre. A l'extrême, une firme globale maîtrise "la recherche, les normes et la logistique" et laisse la fabrication à des sous-traitants.

P. Hall¹ rappelle dès 1984 que les villes mondiales, loin d'être des parenthèses historiques liées à la révolution industrielle², sont des éléments permanents et de plus en plus prégnants des sociétés contemporaines. Au regard du fonctionnement du système productif actuel, le besoin de métropolisation est, selon l'auteur, amené à croître.

Dix ans après cette analyse, les relations entre grandes villes et structures économiques sont au centre de plusieurs travaux théoriques sur les métropoles, dont le point de départ est le constat de la "globalisation" de l'économie. M. Storper, en décrivant les différentes théories portant sur la ville globale, distingue celles qui font appel à la notion "post-fordiste" selon laquelle la grande métropole est caractéristique d'un nouveau système productif où l'internationalisation croissante des inputs-outputs va de pair avec une différenciation géographique accrue des économies, marquée par un regroupement autour de quelques grandes aires métropolitaines³. Ce type de métropolisation signe l'abandon du modèle de la "décentralisation industrielle" s'appuyant sur un partage fonctionnel entre le centre (en charge de la conception) et la périphérie (en charge de l'exécution) et selon lequel les établissements industriels se localisaient en dehors des régions urbaines centrales pour profiter d'une main d'œuvre à bon marché (et en France des aides de la DATAR). De nouveaux besoins amènent aujourd'hui les entreprises à s'implanter en métropole, plus propice aux échanges entre recherche et production, entre industrie et services ou encore entre formation de la main d'œuvre et emploi. "La dimension métropolitaine offre surtout une garantie face à l'imprévu et à l'imprévisible, qui semble très supérieure à celle d'autres types de territoires"⁴. La tendance à la métropolisation traduit ainsi sur le plan spatial de nouvelles relations économiques dominées par l'incertitude : incertitude quant à la demande future des consommateurs, incertitude quant aux compétences professionnelles qui seront requises à l'avenir, incertitude quant à l'accès au capital ou encore quant aux évolutions techniques. Seuls les espaces métropolitains, grâce à leurs "capacités de commutation" (P. Veltz), à la

¹ Hall P., *The World Cities*, Londres, Weidenfeld and Nicholson, 1984.

² Il oppose sa vision à celle de P. Geddes, l'un des premiers auteurs à parler de la grande ville et pour qui celle-ci ne représentait qu'une aberration temporaire inéluctablement amenée à disparaître lorsque la phase de forte croissance industrielle des économies développées serait achevée.

³ Intervention au séminaire *La globalisation économique et ses répercussions sur les villes - débat autour du livre de S. Sassen "The Global City"*, Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines, Institut Français d'Urbanisme, Marne la Vallée, 28 février 1996. M. Storper distingue quatre types d'analyses relatives aux "villes globales" : tout d'abord celles qui font de la grande ville le "locus" du capitalisme financier international, en même temps que de la polarisation sociale par excellence (la ville duale décrite en particulier par Sassen) ; ensuite les analyses proches de celles de J. Friedmann pour qui la ville mondiale constitue le point d'ancrage, le "noyau" de la structure administrative des entreprises multinationales ; puis la notion de "ville informationnelle" (M. Castells), représentant une vision presque déterritorisée de l'espace urbain qui sert surtout de point d'ancrage de sociabilisation aux élites maîtrisant le nouvel espace global des "flux" ; enfin la notion de ville post-fordiste que privilégie (comme explication la plus pertinente aux évolutions actuelles) M. Storper, dont nous adoptons l'approche.

⁴ Veltz (1996), *op. cit.*, p. 238.

fluidité de leurs marchés et à la variété des solutions quasi immédiates (immobilières, professionnelles, financières...) qu'ils offrent, peuvent permettre des réorientations rapides de l'organisation interne et externe de la firme.

Cette conception marque (outre des glissements sémantiques importants¹) l'effacement des modèles traditionnels de l'économie spatiale, caractérisés par une représentation hiérarchisée des centres urbains dont le rayonnement territorial est proportionnel à la taille (démographique ou autre), au profit d'un schéma maillé où les métropoles deviennent les points forts d'un territoire en réseau².

2.1.2. La logistique, réponse à la réorganisation du système productif

Les *liens* entre concepteurs, producteurs, sous-traitants et distributeurs sont marqués par deux évolutions spatiales simultanées. C'est d'abord par la proximité, en particulier dans un espace métropolitain, que peut s'opérer le rapprochement entre donneurs d'ordre et fournisseurs. Mais à la tendance à la proximité s'oppose, en apparence, une tendance inverse à l'éloignement et l'éclatement des réseaux d'approvisionnement ou de distribution³. En fait, rapprochement et éloignement vont de pair, certains fournisseurs étant choisis à proximité lorsqu'il s'agit d'abaisser les coûts de transaction, d'autres pouvant être localisés loin du lieu d'assemblage ou de distribution final lorsqu'il s'agit plutôt (entre autres) d'abaisser les coûts de main d'œuvre⁴.

¹ En France, dans les années 1970, le terme "métropole" représentait le modèle idéal de la "métropole de diffusion" (Corade N., *Métropolisation et dynamique métropolitaine*, Thèse en sciences économiques, Université Bordeaux I, 1993) (ou la "métropole d'équilibre" souhaitée par la DATAR), c'est-à-dire une ville de province importante chargée, par une extension de son influence sur son hinterland immédiat ou régional, d'équilibrer le développement économique national en contrebalançant le poids jugé excessif de la région parisienne. Vingt ans après, alors que les résultats du recensement général de la population de 1990 montraient que les grandes villes, en particulier la région parisienne, avaient repris leur croissance, la métropole est vue comme une "ville mondiale", exerçant une influence sur des territoires discontinus, liée davantage aux nœuds internationaux de décision économique qu'à son voisinage immédiat. A un niveau supérieur, l'appartenance nationale, en particulier le rôle de capitale d'un système territorialement continu, au sommet d'une hiérarchie urbaine, s'efface au profit d'une appartenance plus abstraite à un club mondial des très grandes villes qui exercent sur le reste du monde, collectivement et en réseau, l'influence qu'une métropole coloniale exerçait autrefois sur sa zone d'influence, redonnant aux métropoles la fonction que l'étymologie leur assigne.

² Veltz (1996), *op. cit.*, p. 65.

³ "Le développement des systèmes dits *juste à temps* ou en flux tendus (...) induit la formation d'un nouveau complexe intégrant les sites de production donneurs d'ordre (par exemple les usines de montage automobile) et les usines fournissant les inputs (fournisseurs, sous-traitants). Cela est possible soit grâce à la rapidité et à la fiabilité des flux, fondées sur le système de transport et autorisant des localisations géographiques distinctes, soit grâce à la proximité, impliquant une relocalisation totale ou partielle de l'activité de fabrication" (Duong P., *Localisation et organisation spatiale des firmes : le rôle majeur de la logistique*, étude Eurosis pour la DATAR (programme Prospective et Territoire), 1994, p. 54).

⁴ Ce recentrage des entreprises sur leurs activités de base n'accroît pas l'autonomie de chacun des éléments du système de production. "L'éclatement du complexe productif marqué par une externalisation massive d'opérations de production, un recours aux fournisseurs et aux sous-traitants et une multiplication des coopérations inter-firmes, multiplie les relations et les flux entre acteurs juridiquement distincts, mais intégrés dans une même chaîne productive" (*Ibid.*, p. 34).

Seule l'élaboration de systèmes logistiques complexes peut pallier l'éloignement spatial des partenaires productifs. Située aux interstices entre producteurs, fournisseurs et distributeurs, la logistique dont la mission première est de fournir la marchandise demandée "là où il faut, quand il le faut et en quantité voulue" s'insère dans la réorganisation globale des activités productives, permettant la mise en œuvre de stratégies d'optimisation des flux. Le développement d'un transport routier de plus en plus flexible, la massification des flux¹ opérée à travers les systèmes en "hub and spokes"² et la sophistication croissante des systèmes d'information et de gestion télématique (EDI) permettent la réduction des stocks, l'éloignement des fournisseurs et l'accroissement de leur nombre. Les techniques logistiques récentes permettent d'effacer les critères de distance dans les choix de localisation des unités de production, d'approvisionnement et de distribution. Facteur permissif de la polarisation en métropole des activités, la logistique renforce alors indirectement les caractéristiques "naturelles" de concentration des flux des métropoles (voir chapitre 1, section 2 partie 1).

2.2. La logistique, facteur incitatif à la localisation des activités en métropole

A travers la localisation des réseaux d'approvisionnement et de distribution mais aussi des sites de production, la logistique contribue au-delà de sa fonction de simple accompagnement technique, à une définition *ex ante* de l'organisation des entreprises et des différents sous-systèmes qui les composent.

2.2.1. La polarisation des organisations productives

La théorie de la localisation des firmes constitue l'une des fondations de l'économie spatiale. Elle considère en particulier le coût du transport (souvent estimé directement proportionnel à la distance) comme facteur principal de localisation³. Mais les transformations récentes du système de transport (baisse des prix du transport entraînant la baisse relative du coût du transport dans le coût de production, présence quasi universelle des réseaux d'infrastructures sur le territoire), ont fait perdre à celui-ci

¹ La massification des flux et les configurations en "hub and spokes" (voir note suivante) sur un nombre réduit de plates-formes, qui semblent s'opposer au besoin de flux de transport multidirectionnels engendrés par l'accroissement des fournisseurs et l'approvisionnement en flux tendus, permettent en fait d'accroître la capacité des véhicules gros porteurs utilisés d'un hub à l'autre et de contrebalancer ainsi les coûts liés à l'allongement des distances du transport.

² Le "hub and spokes" (en français le moyeu et les rayons, d'une roue de charrette par exemple) désigne un système de rabattement systématique d'une entité (voyageurs, marchandises) sur quelques pôles reliés les uns aux autres : les flux principaux ainsi constitués atteignent une échelle intéressante.

³ Dans le modèle de Weber, par exemple, la localisation des usines répond à la minimisation des coûts totaux de transport, c'est-à-dire à la minimisation de la distance totale aux approvisionnements (sources d'énergie et matière premières) et au marché.

son pouvoir explicatif de la localisation des firmes, sans que d'autres déterminants ne se soient encore imposés. Dans ces conditions, "une renaissance de la théorie de la localisation est d'autant plus nécessaire que jusqu'à présent aucune alternative crédible à la théorie classique n'a été trouvée, amenant ainsi à décréter "à localisation indifférente" une fraction de plus en plus large de l'activité industrielle quand les coûts de transport deviennent impuissants à expliquer les localisations, masquant ainsi le vide théorique actuel"¹. Que devient le rôle de la logistique dans un tel contexte ? Le coût du transport comme déterminant de la localisation des entreprises est progressivement remplacé par le coût logistique global². La logistique *dans son ensemble* est devenue un outil de régulation pour commander le processus de production et en particulier la localisation de ses différentes composantes. "La logistique, en assurant l'organisation et la gestion des flux nécessaires au fonctionnement de l'appareil productif, conditionne le fonctionnement spatial des firmes"³. Ceci se traduit par exemple pour les industriels par un choix des sites de production et de ceux de leurs fournisseurs en fonction de critères logistiques⁴ (répondant à une diminution du coût total des fonctions logistiques et non plus seulement du seul transport) avec pour conséquence un allongement des distances de transport et la concentration des activités "statiques" sur un nombre réduit de sites.

Le schéma suivant montre de manière simplifiée les deux configurations extrêmes d'une organisation productive et de sa traduction logistique : un système décentralisé et un système polarisé, ainsi que les secteurs qui en font respectivement partie.

¹ Duong, *op. cit.*, p. 20.

² On retrouve ainsi en matière de logistique des critères traditionnels de l'économie spatiale qui associait localisation des entreprises et coût du transport. Mais alors que ce dernier était directement proportionnel aux distances à parcourir, ici l'unité n'est plus la distance en kilomètres, mais peut être une valeur exprimée en temps ou en équivalent financier. La logistique permet une réduction globale des coûts qui peut s'exprimer par des coûts de transport physique plus élevés (avec la réduction des stocks régionaux) si les économies de gestion d'entreposage, manutention, transbordement, triage... contrebalancent ces hausses de coût.

³ Kapros S., *L'espace logistique. Organisation logistique et organisation du territoire, le cas du Nord - Pas-de-Calais*, thèse Transport de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 1994, p. 6.

⁴ Colin, *op. cit.*, p. 65.

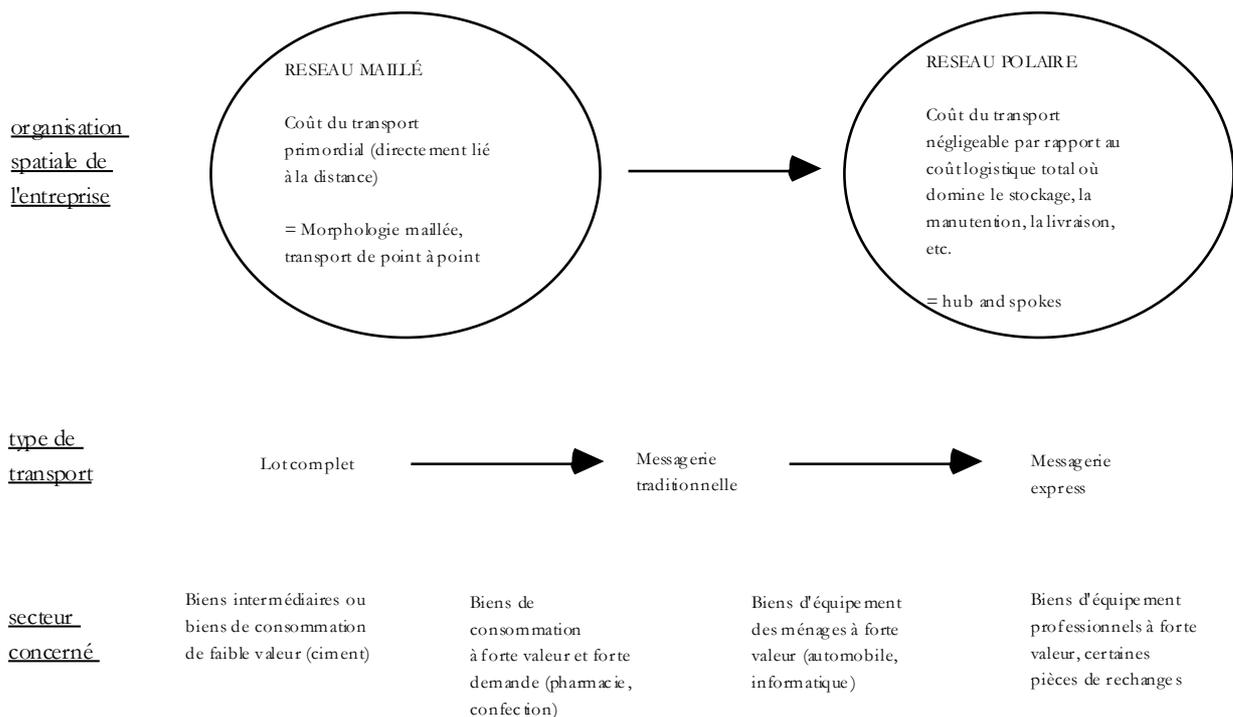


Schéma 2. Deux configurations des réseaux logistiques

Source : élaboration personnelle d'après Savy (1995), op. cit. et Colin (1993), op. cit.

Cette évolution ne concerne pas la totalité des secteurs et pour ceux qu'elle concerne, elle ne le fait pas de la même façon. En ce qui concerne le secteur de la distribution, J. Colin remarque la faiblesse des phénomènes de polarisation logistique à des échelles supra-nationales¹. Mais le sens des flèches indique la tendance actuelle à l'accentuation de la polarisation, même dans les activités traditionnellement décentralisées du fait d'un fort coût du transport ramené à la faible valeur du produit transporté².

2.2.2. La mise en réseau des métropoles

C'est en métropole que s'effectue à titre privilégié la polarisation précédemment évoquée. Cette polarisation se fait à proximité ou dans les villes métropolitaines (et non pas en "rase campagne") parce que les sites assurant le pilotage des flux sont le plus souvent, dans le schéma actuel de configuration des réseaux d'infrastructures (routières et ferroviaires en particulier) localisés dans les espaces métropolitains, profitant par la même occasion du grand marché interne de distribution et de production, des services aux entreprises et du marché du travail dont on a vu qu'ils étaient spécifiques aux espaces métropolitains.

¹ *Ibid.*, p. 61.

² M. Savy cite le cas de l'industrie du ciment, autrefois organisée sur une base départementale et qui a ramené aujourd'hui le nombre des usines à une unité pour une zone d'environ 200 km de rayon (soit une diminution par quatre). Pour sa part, l'industrie automobile s'est montrée beaucoup plus rapide dans sa réorganisation spatiale, avec un traitement logistique concentré sur un petit nombre de sites mono-fonctionnels, parfois uniques pour de vastes ensembles (l'Europe).

La logistique participe, ce faisant, à la reconfiguration de l'armature urbaine des territoires. Avec le rôle croissant de la circulation dans le fonctionnement des systèmes de production modernes et le renforcement des relations de complémentarité entre donneurs d'ordre et prestataires, on assiste à une polarisation sur quelques métropoles (ainsi participantes à un réseau logistique national ou continental raccordant les grands pôles urbains) des principaux lieux de massification et de traitement des flux (les hubs), en même temps qu'il y a concentration de ces flux sur les arcs (les axes majeurs) reliant entre eux les nœuds métropolitains (les axes nord-sud en ce qui concerne l'Europe par exemple)¹.

On assiste ainsi à l'établissement d'une nouvelle hiérarchie des villes dans leur participation aux configurations logistiques nationales ou supra-nationales. Le cadre général d'organisation s'agrandit. Tandis que les villes moyennes perdent certaines de leurs fonctions traditionnelles de services et de distribution, au profit des capitales régionales qui reprennent certaines spécialités à leur compte comme le service après vente, les métropoles nationales prennent le contrôle du réseau national de distribution et l'on voit de vastes zones métropolitaines à vocation continentale se transformer en lieu central de localisation des grandes entreprises industrielles. "L'amélioration des conditions de transport, et particulièrement du réseau autoroutier, de l'accessibilité du territoire, constituent paradoxalement un facteur de concentration et d'affaiblissement économique des pôles urbains secondaires"².

Certains observateurs discutent ce rôle métropolisateur de la logistique. Pour M. Frybourg, la logistique relève essentiellement d'une organisation sous forme de hub géographique. Alors qu'une plate-forme est un lieu où sont "freinés" les flux pour créer de la valeur ajoutée (il y a effet d'agglomération ainsi que production et récupération de valeur ajoutée pour les territoires environnants), le hub renvoie plutôt à une "déterritorialisation". C'est un "non-espace", un lieu qui sert à accélérer les flux et qui, s'il correspond bien à un pôle, ne participe pas en cela à une polarisation de l'espace ("il faut tuer ce mythe")³. On peut objecter à cet égard qu'il y a en réalité, à l'exclusion du cas du transport aérien, peu de vrai hub géographique en matière de fret (on cite toujours l'exemple de Montmarault, au centre géométrique de la France, qui est le hub du service express national du Sernam). La plupart des organisations logistiques

¹ La fonction logistique emprunte pour cela la configuration du réseau, qui "permet de saisir à la fois le mouvement de concentration et le mouvement d'élargissement des flux d'échanges, dans la complémentarité systémique des arcs et des nœuds". Savy (1993), *op. cit.*, p. 12.

² Duong, *op. cit.*, p. 54.

³ Ces développements ont été recueillis lors du séminaire de recherche *Prospective des transports et des territoires à l'horizon 2015*, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), Paris, séance n°2, 20 octobre 1993.

fonctionnent en plates-formes, c'est-à-dire à proximité et en relation avec les concentrations de population et d'activités (souvent dénommées "hubs économiques"). Même les messagers "intégrateurs" (Federal Express, UPS) localisent de façon préférentielle leur "hub" en territoire métropolitain¹. De fait, on verra qu'à Paris et New York les deux notions de hub et de plate-forme coïncident.

Cette fonction renforce la métropolisation en permettant la concentration des activités en métropole et la mise en réseau des systèmes métropolitains. Ce ne sont plus seulement les prestations logistiques qui sont sur-représentées en métropole mais leurs effets en termes de concentration des équipements de traitement et des trafics de véhicules utilitaires.

3. La sur-représentation logistique : première définition

Après avoir observé certains liens entre logistique et métropole, où nous avons vu que la logistique ne relevait pas seulement d'une offre d'équipements ou de services particulièrement présente dans les espaces métropolitains, mais constituait également une fonction de pilotage de la production à effet globalement "métropolisateur" pour les activités industrielles, les activités commerciales et en retour les prestations logistiques elles-mêmes, nous pouvons donner une première définition de la notion de "sur-représentation logistique" des métropoles (nous précisons la définition avec l'étude de Paris et New York).

Il s'agit d'une présence :

- des équipements (plates-formes, terminaux, centres de tri...);
- des services logistiques stratégiques (sièges sociaux, commissionnaires, systèmes d'information, etc.);

¹ A l'appui de l'idée du caractère "métropolisateur" de la logistique, A.E. Andersson ("Les quatre révolutions logistiques", *UTH 2001*, mai 1990, reprenant un article des *Papers of the Regional Science Association*, vol. 59, 1986) souligne que "les grands changements structurels de la production, du commerce, de la culture et des institutions sont déclenchés par des évolutions lentes mais régulières dans les réseaux logistiques" (définis, de façon large, comme les systèmes assurant dans l'espace le mouvement des marchandises, des services, de l'information, de l'argent et des personnes). La première "révolution logistique" a eu lieu lorsque les croisades ont ouvert l'espace à la circulation des hommes ; l'invention du système bancaire et de la banque centrale - circulation financière - correspond à la deuxième révolution ; la troisième est la révolution industrielle - division du travail, développement des machines. Aujourd'hui, la "quatrième révolution logistique" associée "au développement du traitement de l'information et de la capacité de communication" qui va de pair avec l'amélioration du système de transport, en particulier le transport aérien, favoriserait considérablement le développement dans les métropoles. Pour accompagner et renforcer cette évolution, il conviendrait d'investir dans les mégapoles et non plus dans les régions défavorisées. Cette thèse est devenue en Suède le "manifeste des centralisateurs" qui, appuyés par les industriels, préconisent l'abandon des politiques coûteuses d'aménagement et de rééquilibrage du territoire.

- de certains flux de marchandises¹ ;
- et des véhicules-kilomètres utilitaires effectués ;

plus forte que ne le laisseraient prévoir les besoins internes de consommation, de production ou d'exportation de productions locales. Un simple mécanisme gravitaire, par exemple, prenant en compte à la fois la masse démographique d'une agglomération et la distance aux lieux de production et aux principales plates-formes de distribution, donnerait des résultats moindres en nombre total de plates-formes, en nombre de sièges sociaux et emplois logistiques, en valeur ou tonnage de marchandises par habitant, ou en véhicules-kilomètres effectués, que lorsque joue "l'effet préférentiel"² des métropoles.

Nous avons déjà évoqué les trois premiers indicateurs de sur-représentation à travers l'étude des relations entre logistique et métropole. Cette polarisation de plates-formes, de décideurs ou de flux logistiques a en retour des effets importants sur le nombre de véhicules-km effectués par les véhicules utilitaires au sein des agglomérations concernées.

Les métropoles se différencient les unes des autres sur le plan institutionnel³, mais elles présentent des problèmes très similaires, dont la liste est assez restreinte et remarquablement homogène d'un observateur à l'autre. Or, en tête des problèmes invoqués, vient toujours⁴ le thème des transports (et la congestion et la pollution qui leur sont associées). B.-H. Nicot⁵ par exemple a établi pour l'agglomération new-yorkaise une "hiérarchie des menaces" pesant sur la ville, dans laquelle la congestion du trafic se voit attribuer l'indice 1, celui de "risque majeur". La logistique, sur-représentée en métropole, participe aux contraintes du transport sur les métropoles de deux façons, par l'accueil d'un trafic externe additionnel et par un nombre important de déplacements internes de véhicules utilitaires. Décrivons les brièvement.

¹ Mais pas forcément sur le plan quantitatif : nous verrons que cette pression logistique supplémentaire peut être sélective et concerner surtout des produits à forte valeur ajoutée, au détriment du transport massif, banal comme le vrac.

² Cattani N., *La mise en réseau des grandes villes européennes*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Paris I, février 1992.

³ Voir en particulier Danchin G., *Qui gouverne les grandes métropoles ?* (Cahiers de l'IAURIF, n° 96, avril 1991), qui distingue quatre groupes de métropoles : celles dont le pouvoir métropolitain est unique (Asie, Afrique), celles dont les structures de coordination au sein de l'espace aggloméré sont assez ambitieuses (villes européennes, Toronto), celles où existe un "pouvoir partagé" avec un établissement public (souvent d'Etat) comme à New York, et celles où le pouvoir apparaît très éclaté (en particulier au Japon).

⁴ Par exemple dans l'ouvrage de P. Hall (*op. cit.*, p. 6), on peut lire que "les énormes problèmes [des villes mondiales sont] la concurrence pour l'usage du sol, les transports, la rénovation urbaine et le gouvernement local".

⁵ Nicot B.H., *Le souci du développement durable dans les grandes métropoles : le cas de New York*, OEIL, papier n° 95-02, 1995

3.1. Un transit additionnel

L'organisation logistique sous forme de schémas de type "hub and spokes", couplée à la pratique des approvisionnements en "juste à temps", favorise la concentration des flux sur certains grands axes reliant des points de départ et d'arrivée réduits en nombre, et induit une utilisation croissante du mode routier, plus flexible et souvent moins coûteux. En contrepartie, est engendrée dans les centres d'accueil urbains et périphériques des métropoles une multiplication du nombre des déplacements des véhicules utilitaires. Des véhicules de plus en plus lourds et volumineux effectuant les liaisons interurbaines pénètrent dans le tissu urbain.

La caractéristique selon laquelle une partie des flux aurait pu tout aussi bien transiter ou être traitée ailleurs, traduit précisément le phénomène de la polarisation métropolitaine des activités logistiques : un "détournement" de flux extérieurs en direction des grandes métropoles, en simple transit ou bien avec rupture de charge sur une plate-forme où ils seront ensuite éventuellement traités, avant d'être redistribués. Ce détournement est à l'origine d'un transit "artificiel" de gros véhicules vers les métropoles, qui peuvent d'autre part effectuer des déplacements internes importants lors de la traversée des agglomérations. Le résultat en est "la congestion des régions logistiques terminales qui attirent ces flux et qui sont les zones urbanisées les plus denses"¹.

3.2. Les déplacements internes

Les déplacements internes des véhicules constituent un second aspect. Ils sont liés aux ruptures de charge et à la recomposition des flux qui s'effectuent dans les zones périphériques. Les flux extérieurs sont accueillis sur des nœuds logistiques qui s'établissent dorénavant et de façon multipolaire en périphérie immédiate des aires métropolitaines. On a relevé par exemple (favorisée par la diminution des espaces de stockage en centre-ville) l'installation croissante en périphérie de sites logistiques spécialisés de grossistes assurant l'approvisionnement des détaillants du centre des villes. Ils côtoient des espaces dédiés aux fonctions de stockage et d'entreposage industriel, autrefois localisés dans les zones urbaines centrales puis repoussés hors du centre par la hausse des coûts fonciers. On assiste à un accroissement de trafics diffus de véhicules de petit tonnage entre les différents pôles de l'agglomération d'une part, et les activités centrales et leur site d'approvisionnement périphérique d'autre part.

¹Colin J., "Les entreprises européennes et leurs réseaux de transport", in Bonnafous A., Plassard F. et Vulin B. (dir.), *Circuler demain*, Paris, DATAR, 1993, p. 70. J. Colin donne l'exemple de l'Allemagne de l'ouest, où de véritables problèmes de "congestion logistique" des axes routiers les plus importants reliant les grandes villes se présentent.

Nous avons vu en préambule qu'une activité telle que le transport des marchandises en ville participait de façon non négligeable aux externalités urbaines. Dans les systèmes métropolitains, ces externalités sont renforcées par une "sur-représentation logistique" marquée en particulier par une dichotomie croissante des flottes de véhicules routiers (flottes interurbaines¹/flottes urbaines). Les impacts induits sur l'environnement et la voirie des villes posent un enjeu de gestion aux gouvernements publics de la métropole.

4. Conclusion : l'ambivalence de la gestion publique métropolitaine de la logistique

Une grande métropole, énorme système urbain qui détourne à son profit à la fois les flux locaux et les flux plus lointains, n'établit sa prééminence régionale et sa mise en réseau mondial avec les autres grandes métropoles qu'au prix d'un engagement particulier de la puissance publique, qui doit à la fois assurer les conditions du maintien dans le "rang métropolitain" et gérer les conséquences, en particulier environnementales, que ce statut entraîne.

Alors que la croissance métropolitaine semble être une évolution à la fois universelle et irréversible (c'est par exemple l'hypothèse de départ d'un récent ouvrage collectif publié par l'ONU²), la métropole redevient, par le biais de ses externalités, la grande affaire des urbanistes, des politologues, des économistes et des gestionnaires des villes. "La théorie économique confirme la nécessité de l'intervention sur la structure des villes. La raison en est que les biens publics et les externalités sont la matière même des villes, leur raison d'être"³. La réduction des externalités négatives (comme la congestion ou la pollution), l'accroissement des externalités positives (comme la "surproduction" et l'offre de services spécifiques), sont des éléments déterminants de l'efficacité des métropoles. "Les mégavilles sont donc caractérisées par les institutions, les règlements, les infrastructures, les plans, les incitations, les coopérations, etc. *publics* qui encadrent et qui déterminent le fonctionnement de leurs économies"⁴.

Une double nécessité s'exprime à cet égard en matière de logistique : offrir les équipements de traitement des flux est important si l'on veut accueillir les entreprises dont les organisations productives complexes sont reconfigurées en fonction de critères

¹ En Europe, la limite actuelle du tonnage des poids lourds, 40 tonnes de PTAC, est jugée trop stricte par les grandes compagnies de transport qui veulent la repousser à 44 tonnes. Aux Etats-Unis, la circulation des véhicules de plus de 80 000 pounds (36 t) de poids total en charge est limitée à certains axes. Mais les transporteurs réclament une hausse du poids maximal autorisé et une réforme pourrait intervenir prochainement au niveau fédéral, autorisant certains Etats "permissifs" comme le New Jersey à élever les limites autorisées.

² Fuchs et al (éds), *op. cit.*

³ Prud'homme R., Observatoire de l'OCDE n°18, 1993.

⁴ Prud'homme (1994), *op. cit.*, p. 12.

logistiques ; diminuer les nuisances que cet accueil implique presque nécessairement est également crucial si l'on ne veut pas que l'aspect "répulsif" de la logistique détériore l'image de marque de ces mêmes métropoles. Nous verrons l'ambivalence à cet égard (et les constants mouvements de balancier de la politique sur le fret et la logistique) des institutions publiques de Paris et New York.

Comment production, logistique et territoire métropolitain s'articulent-ils dans les régions parisienne et new-yorkaise ?

CHAPITRE 2. ETUDIER PARIS ET NEW YORK

Il n'est pas très courant dans la littérature sur les grandes métropoles d'associer Paris et New York. Un ouvrage récent mettant en parallèle les régions parisienne et new-yorkaise¹ n'attribue qu'aux aléas de la coopération internationale en matière de recherche la restriction de l'analyse à ces deux villes. Les deux agglomérations présentent plusieurs différences importantes.

D'abord la répartition spatiale interne des habitants, comme celle des activités, n'est pas la même à Paris et à New York. "Jamais, à terme prévisible, l'espace parisien, sa morphologie démographique, économique et sociale, ne s'apparentent vraiment à la géographie new-yorkaise de la population et de l'emploi"². Les évolutions centrifuges de l'habitat et de l'emploi s'expriment fortement et depuis longtemps à New York, dont la "suburbia" est maintenant intégrée à la mégalopolis du nord-est des Etats-Unis, s'étendant sur près de 300 km du nord au sud... Elles s'expriment aussi à Paris, mais à un degré moindre. Malgré la constitution de noyaux périphériques (La Défense, Roissy, la technopole du sud autour du plateau de Saclay, les villes nouvelles), le cœur de l'agglomération parisienne continue à concentrer emplois et habitants et l'intégration dans le système métropolitain parisien des villes situées à une heure de trajet ferroviaire ou autoroutier est notable mais reste encore très progressive.

La géographie même sépare le type de métropole de Paris de celui de New York. New York est une ville portuaire, les activités fluvio-maritimes qui ont constitué sa raison d'être fournissent encore aujourd'hui une part importante de ses activités économiques, alors que Paris n'est reliée à la mer que par un axe fluvial peu utilisé. La Seine en aval, entre le Havre et Paris, vient à peine de s'ouvrir au transport des conteneurs³ alors que ceux-ci, nés à New York, ont permis depuis plus de vingt ans la renaissance de ce qui fut longtemps le plus grand port du monde.

¹ Burgel (sous la dir. de), *op. cit.*, p. 11.

² *Ibid.*, p. 13.

³ Nous décrivons en partie II le nouveau service "LogiSeine" de transport fluvial de conteneurs entre le port de Gennevilliers et celui du Havre.

Paris et New York présentent cependant des traits communs. En se fondant sur un "assortiment" de critères démographiques, économiques ou plus généralement culturels, on peut estimer qu'elles appartiennent tout d'abord au petit groupe des quatre ou cinq "premières" villes du monde. New York et Paris représentent même d'une certaine façon des archétypes de la métropole telle que nous l'avons définie plus haut : elles sont anciennes¹ mais restent des lieux d'accueil privilégiés des activités internationales, elles sont spécifiques (en particulier vis-à-vis des autres villes du pays dans lequel elles se trouvent), elles présentent des impératifs de gestion tout à fait exceptionnels de par les défis technologiques, financiers, sociaux, culturels et institutionnels posés. Parce que les grandes métropoles constituent des systèmes urbains particuliers, complexes et parfaitement multifonctionnels, il apparaît en fait plus légitime d'associer dans une étude Paris à New York que Paris à Lyon ou à Toulouse, ou même New York à Los Angeles ou Chicago (dont certains vont jusqu'à dénier le caractère métropolitain du fait de leur incomplète multifonctionnalité).

Avant l'étude des relations entre système logistique et système institutionnel, objets principaux de la thèse, une description générale des systèmes productifs et de la structure de l'emploi et de la population des deux métropoles parisienne et new-yorkaise permet de montrer en quoi une grande ville métropolitaine se caractérise à la fois par un rôle d'intermédiation entre un pays (voire un sous-ensemble continental) et le reste du monde et par un territoire urbain complexe et multipolaire générateur de flux de transport dont une partie va concurrencer le système logistique.

1. Un rôle d'intermédiation avec l'extérieur

1.1. Deux "mégavilles" sur-productives

D'un point de vue quantitatif, Paris et New York font partie du sommet de la hiérarchie des villes mondiales, New York étant même pour la plupart des auteurs (à peu d'exceptions²) en tête de tous les classements mondiaux. Dans le classement démographique d'abord, les deux villes font partie des agglomérations les plus peuplées de la planète³. Ce critère démographique croisé à d'autres permet, selon R. Prud'homme,

¹ L'étude de Paris et New York bénéficie de la longue histoire de gestion métropolitaine dans ces deux villes, en tant que réponse publique spécifique à des problèmes métropolitains spécifiques. La description de ces deux villes et la construction institutionnelle de leur espace métropolitain fera souvent référence à la situation existante au début du siècle, ou aux années de l'après-guerre.

² Prud'homme (1994), *op. cit.* (voir tableau ci-dessous).

³ Tableau : Les 20 agglomérations les plus peuplées du monde, 1990

Tokyo	24,0	Le Caire	11,3
New York - Philadelphie	23,9	Rio de Janeiro	10,9
Sao Paulo	17,0	Jakarta	10,9

d'établir une "hiérarchie" définitive des métropoles, fondée en particulier sur la "production" des villes, c'est-à-dire la valeur ajoutée par habitant. Un ratio de "surproduction" est calculé : il s'agit du rapport de la production par habitant dans l'agglomération à la production par habitant du pays. Sur la base de ce critère, Paris et New York font partie des sept "mégavilles" mondiales.

Tableau 3. Production, surproduction des sept plus grandes villes du monde, 1990

(régions urbaines)	PIB ville (Mds de \$)	PIB par hab (\$) de la ville	ratio de surproductivité*
Tokyo	854	35.600	1,89
New York	449	28.800	1,26
Los Angeles	326	24.200	1,12
Osaka	322	32.300	1,27
Paris	318	29.800	1,61
Londres	267	21.700	1,60
Chicago	230	26.800	1,17

source : élaboration à partir de Prud'homme (1994), op. cit., pp. 2, 6 et 9.

*rapport entre PIB/hab de la ville et PIB/hab du pays. Pour l'établissement de ce ratio, c'est l'agglomération au sens strict qui est retenue pour chacune des villes (agglomération parisienne au sens de l'INSEE au lieu de la région Ile-de-France pour Paris par exemple).

Les sept métropoles mondiales les plus grandes et les plus productives apparaissent comme des puissances économiques de premier plan : toutes ces agglomérations ont des PIB équivalents ou supérieurs à ceux de pays comme la Chine, l'Inde ou le Mexique. Leur production par habitant est toujours supérieure à la moyenne nationale du pays auquel elles appartiennent : c'est une "surproduction¹". Des différences assez sensibles distinguent cependant ces sept mégavilles. Si Tokyo domine en termes de population, de production globale et par habitant, ainsi que de surproduction, les six autres villes montrent des variations importantes selon que l'on regarde la production globale ou la surproduction. Paris est une des villes les plus surproductives de la liste avec Londres

Mexico	15,9	Manille	10,9 .../...
Séoul	15,3	Osaka	10,0
Los Angeles	13,5	Paris	9,3
Moscou	11,9	Shanghai	9,2
Calcutta	11,8	Bangkok	8,6
Buenos Aires	11,6	Delhi	8,6
Bombay	11,6	Karachi	8,2

Source : Moriconi-Ebrard, 1991, tiré de Prud'homme (1994), op. cit., p. 2 (millions d'hab)

Cette liste a été choisie par R. Prud'homme en raison de l'utilisation cohérente et constante du critère privilégié pour définir la notion d'agglomération, à savoir la continuité du bâti.

¹ La "surproduction" et la "surproductivité" sont employées l'une pour l'autre (il est légitime, pour R. Prud'homme, d'assimiler la surproduction à une surproductivité, la différence, issue d'une éventuelle surdotation en facteurs de production - taux d'activité plus élevés, stocks de capital et d'infrastructures par habitant plus élevés -, étant selon lui négligeable). Prud'homme (1994), op. cit., p. 8.

(juste derrière Tokyo), alors que les ratios des villes américaines apparaissent beaucoup plus faibles. R. Prud'homme y voit le signe d'une inefficacité intrinsèque des mégavilles américaines (liée en partie à leur organisation institutionnelle), mais il faut sans doute aussi lier ce résultat à la situation quasi "monopolistique" de Paris et Londres dans leurs pays respectifs, alors qu'à l'inverse New York, Los Angeles et Chicago se font mutuellement concurrence, aboutissant à une surproduction mieux répartie sur l'ensemble des Etats-Unis. New York est d'ailleurs à peu près au niveau de Paris en termes de production par habitant, juste derrière les villes japonaises et beaucoup mieux placée que Londres.

Une étude récente évaluant les grandes régions urbaines d'Europe constate que "l'Ile-de-France est en fait la plus riche des grandes régions avec un PIB par habitant atteignant 1,7 fois la valeur communautaire"¹. Et surtout, que "l'écart entre le PIB par habitant d'un francilien et celui d'un habitant du reste de l'Europe s'est accru en douze ans ; en 1980 il était de +61%, en 1992 il est de +69%". Paris et Londres sont des "métropoles internationales dominantes à très forte concentration de pouvoirs de décision"².

1.2. Un rôle de pilotage stratégique

La notion de taux de primauté est parallèle, sur le plan démographique, à la notion de taux de surproduction. Le taux de primauté est le rapport de la population de la ville la plus peuplée à la population urbaine de l'ensemble du pays. Sur ce terrain, une différence sensible existe entre Paris et New York. Alors que la France, pays centralisé, présente un taux de primauté de 23% avec Paris (région) à sa tête, l'agglomération de New York représente seulement 15% des habitants des zones urbaines des Etats-Unis³. Par rapport à l'ensemble de la population du pays, la région Ile-de-France représente 18%, la région new-yorkaise 7,5%⁴. Des indicateurs supplémentaires de la prééminence de Paris et New York peuvent être présentés en distinguant la "concentration" de la spécialisation"⁵. Pour Paris, on a en particulier des données sur "l'emploi stratégique",

¹ Beaufils F., "L'Ile-de-France dans le concert des régions européennes", *INSEE Première*, n°435, mars 1996.

² Cattan (1992), *op. cit.*, p. 158.

³ Ascher, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁴ Pour Paris, chiffres de la population de la région Ile-de-France (10,66 millions) rapportée à la population total métropolitaine (58,5 millions au 1er janvier 1997). Pour New York, chiffres CMSA (voir tableau 4) de l'agglomération (19,5 millions) et chiffres 1994 de la population totale aux Etats-Unis : 261 millions d'habitants.

⁵ Spécialisation et concentration* à Paris et New York, quelques indicateurs

	spécialisation	concentration
--	----------------	---------------

défini comme l'ensemble des fonctions, secteurs et professions regroupant les "décideurs" économiques, culturels ou politiques. Alors que l'emploi stratégique correspond à 7% de l'emploi en moyenne en France, le taux est de 15% à Paris.

Cette primauté des deux villes sur le reste du pays dans lequel elles se trouvent est constitutive du phénomène de métropolisation que nous avons évoqué dans le chapitre précédent. P. Veltz constate ainsi une concentration de population mais plus encore une "focalisation" de l'emploi et particulièrement de la *croissance* de l'emploi dans les grandes villes françaises et en premier lieu dans la région parisienne. "De 1982 à 1990, l'Ile-de-France a enregistré un solde positif de 371 000 emplois, à comparer à un solde de 703 000 emplois pour la France entière"¹. Au-delà d'une simple concentration quantitative de l'emploi, ce qui caractérise une métropole comme la région parisienne est "la concentration de la production [qui] accompagne et dépasse celle des emplois. Car les emplois les plus "productifs" sont ceux des métropoles" (P. Veltz).

Pour P. Veltz, la structure sectorielle même de l'économie métropolitaine incite à une création relativement plus dynamique d'emplois : "les secteurs les plus fortement créateurs d'emplois - souvent d'emplois qualifiés, comme dans les services aux entreprises de niveau élevé, mais aussi d'emplois moins qualifiés comme dans le commerce de gros ou la logistique - sont globalement sur-représentés en Ile-de-France. C'est la concentration des activités dynamiques qui explique la métropolisation, davantage que de nouveaux partages centre-périphérie à secteur donné", ce qui diffère du schéma taylorien qui a prévalu durant les décennies précédentes, où l'écart de qualification entre la province et Paris s'expliquait entièrement, dans une distribution sectorielle assez homogène sur le territoire, par une différenciation spatiale des fonctions internes (fonctions les plus qualifiées à Paris, fonctions d'exécution en province).

PARIS (18% de l'ensemble des habitants en France)	78% des sièges sociaux des 500 premières entreprises françaises sont à Paris. 44% des "emplois stratégiques" en France, 39% des emplois de cadres mais 14% des emplois de "fabrication" sont à Paris.	15% des emplois à Paris sont des emplois stratégiques, contre 7% en moyenne nationale. 25% des emplois à Paris relèvent du secteur secondaire contre 30% en moyenne nationale.
NEW YORK (7,5% de l'ensemble des habitants aux USA)	32% des sièges sociaux des 500 plus grandes entreprises industrielles américaines sont à New York.	17% des emplois à New York (City) relèvent du secteur "finance, assurances, immobilier" contre 7% en moyenne nationale. 16% des employés relèvent du secteur secondaire contre 25% en moyenne nationale.

sources : Bonnet (1994) ; Ascher (1995) ; Damette (1994) ; Sassen (1991).

*Un phénomène donné est "concentré" dans une région lorsque son occurrence dans cette région est supérieure à son occurrence moyenne sur le plan national. Une région est "spécialisée" lorsque la part qu'elle représente d'une population donnée est supérieure au poids (généralement démographique) de la région dans le pays.

¹ Veltz (1996), *op. cit.*, pp. 37-39.

Des travaux sur la métropole parisienne, parus en 1990, confirment le poids stratégique du système économique parisien vis-à-vis des autres régions françaises¹. L'étude, en se fondant sur un éventail de critères estimés représentatifs, conclut que "Paris [région Ile-de-France] représente la moitié de la France". Ces travaux apportent en outre un élément intéressant : du fait en particulier de l'importante présence des grands groupes internationalisés dans le système économique parisien, la fonction de conception est peut-être moins bien représentée qu'on ne l'imagine habituellement : "La prééminence parisienne est de nature de plus en plus administrative et de moins en moins conceptionnelle"². P. Veltz, en reprenant des travaux de ses auteurs, conclut de la même façon : ce sont (...) les activités d'intermédiation commerciale et d'organisation des marchés qui se développent le plus fortement en faveur de l'Ile-de-France : logistique, fonctions commerciales, marketing"³. Nous vérifions dans le chapitre suivant que cette fonction d'intermédiaire, de "commutation" des flux et des réseaux de la grande métropole, est particulièrement bien illustrée pour les activités logistiques.

2. Des espaces internes générateurs de déplacements complexes

Paris et New York sont caractérisées par un même "noyau urbain" en termes de densité d'habitants, ainsi que par une même tendance à la décentralisation de la population et des activités et à la montée concomitante des besoins de mobilité et des déplacements. Mais les rythmes de ces évolutions sont différents d'une ville à l'autre.

2.1. Population et superficie : des zones fragmentées

Le tableau ci-dessous mesure quelques-uns des territoires de chacune des deux agglomérations.

¹ Damette F. et Beckouche P., "La métropole parisienne, système productif et organisation de l'espace", *UTH 2001*, décembre 1990. Leurs recherches ont aussi porté sur l'organisation interne de la région parisienne (chapitre suivant).

² Damette et Beckouche, *op. cit.*, p. 16.

³ Veltz (1996), *op. cit.*, p. 40.

Tableau 4. Différentes mesures de l'agglomération à Paris et New York

NEW YORK	superficie (km2)	popula°	densité	PARIS	superficie (km2)	popula°	densité
Manhattan	74	1.500.000	20.300	Ville de Paris	106	2.160.000	20.400
NYC	800	7.322.000	9.150	Petite couronne*	760	6.150.000	8.050
NYC + nord NJ	+/- 1.600	9.200.000	6.000 +/-	Aggloméra° INSEE*	2.600	9.300.000	3.600
SCA*	10.000	15.700.000	1.600	Région Ile-de-France*	12.000	10.660.000	900
CMSA*	26.000	19.500.000	750	Petit bassin parisien*	27.300	12.040.000	440

(Sources: US Bureau of Census, Port Authority, Burgel 1995)

(Sources : RGP 1990, Prud'homme 1994)

*Standard Consolidated Area = 17 comtés (NYC + 4 comtés de banlieue dans l'Etat de New York + 8 comtés dans le New Jersey. Ceci correspond aussi au territoire de la Port Authority.

*Consolidated Metropolitan Stat. Area = 31 comtés

*Petite couronne = 75, 92, 93, 94 = 124 communes.

*Agglomération INSEE = 400 communes.

*Région Ile-de-France = 8 départements = 1281 communes.

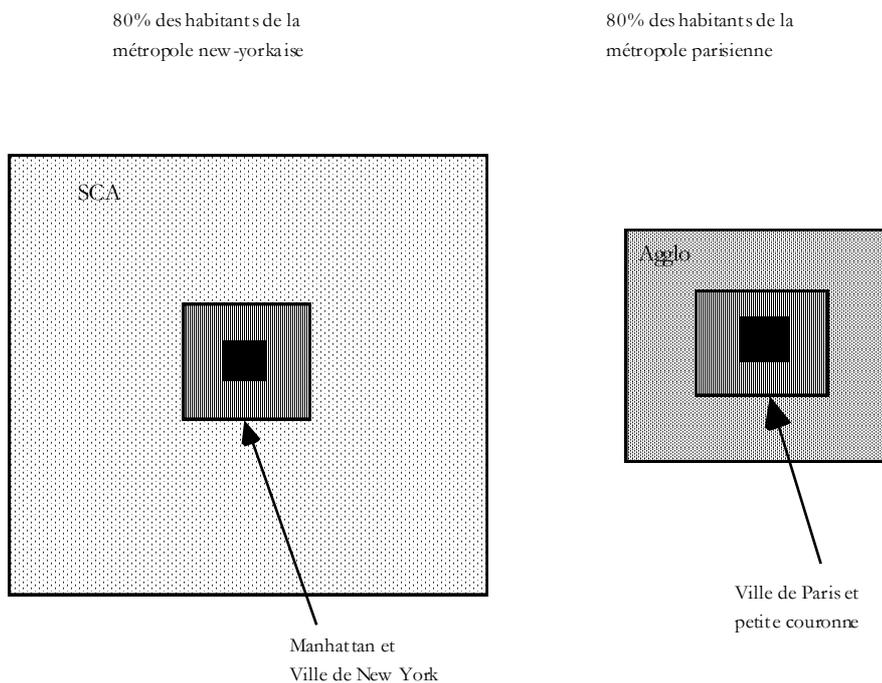
*Petit Bassin parisien = région Ile-de-France + parties de l'Eure, Oise, Yonne et Loiret.

L'agglomération new-yorkaise est géographiquement très étendue. Si la ville de New York stricto sensu est comparable à la petite couronne parisienne en superficie et densité, l'ensemble de la région new-yorkaise a une densité près de deux fois supérieure à celle du bassin parisien.

Carte 1. Les agglomérations de Paris et New York
Source : Burgel (1994), p. 23.

En ce qui concerne l'agglomération mesurée par la continuité du bâti (agglomération au sens de l'INSEE en France et Standard Consolidated Area aux Etats-Unis), qui dans les deux cas de Paris et New York regroupe environ 80% des habitants de la grande région urbaine, Paris est environ quatre fois moins étendu que New York. Les deux métropoles ont toutefois en commun un "noyau dur" urbain similaire en densité et superficie, représenté par Manhattan en région new-yorkaise et la ville de Paris pour la région parisienne.

Schéma 3. Densités et superficies comparées des régions de Paris et New York



Les deux métropoles considérées sont la RIF pour Paris et la CMSA pour New York (les ordres de grandeur sont graphiquement respectés).

Alors que Paris constitue une entité politique indépendante, Manhattan ne représente qu'un des cinq arrondissements de la ville de New York. Cette dernière est dix fois plus étendue que Manhattan seule. Pour trouver une aire comparable pour Paris, il faut prendre en compte l'ensemble constitué par Paris et la proche banlieue, soit un espace près de six fois plus grand que la ville-centre. Cet espace regroupe près de 130 collectivités locales (124 communes et quatre départements). L'agglomération de New York au sens large, qui compte entre 15 et 20 millions d'habitants (selon les territoires considérés) correspond aussi à une fragmentation institutionnelle. Composée des cinq "boroughs" de la ville de New York (Manhattan, Brooklyn, Queens, Bronx et Staten Island), de la zone urbaine frontalière du New Jersey, de quelques comtés extérieurs de l'Etat de New York et d'une petite partie du Connecticut, elle chevauche trois Etats et

regroupe plusieurs centaines de collectivités locales (comtés, towns, villes ou villages, selon la terminologie, féconde, du système institutionnel américain). On reviendra plus loin sur ces aspects.

Les deux agglomérations montrent ensemble une tendance à la déconcentration périphérique et au polycentrisme. Le centre urbain d'origine, qui reste cependant dominant, est de plus en plus concurrencé par des centres secondaires. Entre 1968 et 1990, la ville de Paris a perdu 17% de sa population, la population de la zone urbanisée de banlieue s'est accrue de 22% et celle de la grande banlieue périurbaine de 133%. Entre 1970 et 1987, la ville de New York de son côté a perdu 7% de sa population, la zone urbaine centrale 8% et la zone suburbaine en a gagné près de 13%¹. Au total, la région parisienne a gagné 15% d'habitants sur la période, alors qu'à l'inverse, la région urbaine new-yorkaise a stagné.

2.2. Activités et flux : des zones polycentriques

Les caractéristiques de la croissance de l'emploi et de sa localisation varient assez fortement de Paris à New York. Aujourd'hui, les 5 millions d'emplois (chiffres 1990) présents dans la région Ile-de-France sont presque également distribués entre le centre, la proche périphérie et la grande banlieue : 1,8 millions (36%) de ces emplois se trouvent à Paris *intra muros*, 1,7 (34%) en petite couronne et 1,4 (30%) en grande couronne, marquant une évolution importante en 30 ans (en 1968 les parts s'élevaient respectivement à 46%, 33% et 21%, pour un total de 4,35 millions d'emplois). La grande couronne a donc globalement profité de la déconcentration intra-métropolitaine de l'emploi. Au total, le nombre d'emplois en région parisienne n'a pas beaucoup évolué (+8,6% de 1975 à 1990). En ce qui concerne la région new-yorkaise, la progression totale de l'emploi est beaucoup plus forte : + 20% de 1970 à 1986². Plus encore qu'à Paris, c'est la périphérie qui a bénéficié le plus de cet accroissement (+51%), alors que le centre urbain et la proche banlieue ont perdu globalement des emplois. La part pour la zone dense s'établit aujourd'hui à 47% de l'emploi (dont 38% pour la ville de New York) et celle de la zone suburbaine à 53%. Il existe donc des tendances de même nature à la déconcentration de l'emploi dans les deux villes, mais qui sont plus marquées à New York qu'à Paris. Aux fins de comparaison entre la réalité new-yorkaise d'aujourd'hui et la situation de 1929 (date du premier schéma directeur de New York), R. Fishman³ prend pour exemple la localité résidentielle de Mount Laurel en grande banlieue et montre comment New York est passée du statut de région totalement

¹ Chiffres tirés de Burgel (dir.), *op. cit.*, p. 17, d'après le recensement général de la population.

² *Ibid.*, p. 19.

³ Fishman R., "What is New York?", in Burgel (dir.), *op. cit.*

dépendante vis-à-vis de son "core" en matière d'emplois, à celui de région décentralisée, constituée de différentes "périphéries" devenues autonomes¹ et marquées par une mobilité quotidienne en diminution. Nous constatons cependant plus loin que plusieurs "corridors" massifs de flux de transport de et vers le centre de Manhattan continuent à dominer.

2.2.1. En région parisienne

Les travaux de Damette *et al.* permettent, pour la région parisienne, de détailler la distribution spatiale interne des activités. Ces travaux renoncent aux classifications traditionnelles pour se concentrer sur l'étude des fonctions "abstraites" ("vouées à la manipulation de signes abstraits", direction, gestion, marketing, recherche, service commercial) opposées aux fonctions "concrètes" ("plus proches de la matière", maintenance, stockage, fabrication). Au cours des trente dernières années, deux grandes modifications de l'aire métropolitaine parisienne se sont produites. D'une part, comme nous l'avons vu, le contenu fonctionnel de l'agglomération a changé, avec à la fois un accroissement des fonctions de conception, de gestion et d'administration et une diminution des fonctions de fabrication. Il s'est produit d'autre part une mutation de l'organisation spatiale de ces fonctions. Les fonctions centrales (gestion, administration) ont débordé à l'ouest, à la fois dans les zones résidentielles parisiennes et dans les villes de l'ancienne "ceinture rouge" de la banlieue ouest. Les fonctions industrielles et de conception (recherche) se sont aussi déplacées à l'ouest et plus particulièrement au sud-ouest. La banlieue est et nord perdait dans le même temps à la fois ses emplois industriels et sa population ouvrière. Les fonctions de stockage, manutention et transport s'y accroissaient, définissant une nouvelle spécialisation pour le grand est parisien. Le centre de Paris, lui, renforçait son rôle de centre d'affaires à l'ouest (les fonctions de conception laissant cependant progressivement la place aux fonctions de gestion et d'administration) et de centre de "services pratiques" aux entreprises et aux particuliers à l'est. Dans ces derniers quartiers, la capacité résidentielle augmentait également.

¹ Fishman y voit en particulier le rôle de l'Etat et de la puissance publique, dont les politiques industrielle (défense), de logements ou routière (R. Moses) ont contribué à l'urbanisation périphérique.

Carte 2. Redistribution spatiale des fonctions économiques dans l'agglomération parisienne
Source : Damette et Beckouche (1990), p. 30.

L'impact de cette restructuration de l'espace parisien en termes de mobilité interne est évidemment important. Le renforcement progressif des fonctions productives à l'ouest et au sud-ouest et la perte de capacité résidentielle du centre au profit de l'est ont accru la longueur des déplacements domicile-travail au sein de l'agglomération parisienne. Alors que P. Hall constatait, à partir de statistiques de 1975, que la région parisienne était marquée par une assez grande proximité des emplois et des lieux de résidence¹, l'emploi en Ile-de-France est aujourd'hui plus concentré que la population et l'écart s'est amplifié dans les années récentes. Si "la dissymétrie est/ouest ne constitue pas en elle-même un déséquilibre [et] a longtemps fonctionné de façon relativement satisfaisante, elle prend aujourd'hui des proportions et des contenus qui conduisent à une déstabilisation globale"². La réorientation des déplacements de et vers la banlieue a également un impact sur le mode de transport utilisé. Sur les 33 millions de déplacements motorisés quotidiens de la région parisienne, 30% globalement sont

¹ "Sur la main d'œuvre totale travaillant hors de la ville de Paris - 2 585 000 sur un total de 4 471 000 en 1975, soit un peu plus de la moitié -, la grande majorité, 1 884 000, ne traversent pas les limites de leur département de résidence mais trouvent du travail à une assez bonne proximité de chez eux" (Hall, *op. cit.*, p. 61).

² Damette et Beckouche, *op. cit.*, p. 56. Ainsi, Paris constitue une exception parmi les grandes villes françaises, caractérisées par des migrations alternantes moins fréquentes et moins lointaines que les villes moyennes.

effectués en transports publics, mais cette proportion tombe à 15% pour les trajets de banlieue à banlieue.

Ce trafic automobile supplémentaire est directement concurrent de la circulation des véhicules utilitaires que nous évoquons dans le chapitre suivant.

2.2.2. *En région new-yorkaise*

En ce qui concerne New York, on relève tout d'abord la contrainte fondamentale d'une situation géographique particulière. Une partie continentale à l'ouest fait face à un ensemble d'îles et de baies dont celle de l'Hudson, fleuve constituant la frontière institutionnelle entre les deux Etats de New York et du New Jersey. Dans cet environnement géographique et institutionnel (voir *infra* 2.1) fragmenté, les déplacements de voyageurs et de marchandises ont une configuration originale. Un quart des trajets quotidiens domicile-travail de l'ensemble de l'agglomération s'effectuent en direction de la partie centrale de Manhattan (du sud de Central Park à l'extrémité sud de l'île), les trois quarts restants se répartissant dans le reste de la région¹. L'île de Manhattan accueille deux fois plus d'emplois (3 millions) que d'habitants (1,5 million). Les trajets pendulaires vers Manhattan ont pour origines principales les banlieues résidentielles du New Jersey, de Queens et de Brooklyn.

Nous verrons que la dichotomie entre l'est et l'ouest est plus nette pour les flux de marchandises.

Tout ceci se traduit par deux types de flux, qui vont contraindre fortement l'offre de transport : d'un côté des flux multipolaires en grande banlieue, dominés par la voiture particulière et les camions, pour des trajets de distances très variables mais de moyenne faible, de l'autre des migrations quotidiennes vers Manhattan et les centres de Brooklyn et du Queens dans des "corridors" de flux massifs. En ce qui concerne les voyageurs, la proportion du transport collectif est bien sûr beaucoup plus importante dans le second cas. C'est ainsi que 85% des migrants qui arrivent dans le centre d'affaires de Manhattan aux heures de pointe empruntent les transports en commun², part qui s'est légèrement accrue récemment avec la mise en place de plusieurs lignes de ferries vers Manhattan.

L'interdépendance fonctionnelle des pôles métropolitains de la région New York-New Jersey donne à une part importante des déplacements de voyageurs et de fret un

¹ Keith J., "Transport in the New York Region", *Built Environment*, vol. 17, n° 2, 1991, p. 148.

² Downey M., Simkovitz H. et Prud'homme R., *Les villes et leurs transports*, Athènes, Göteborg, Hong Kong, Londres, Los Angeles, Munich, New York, Osaka, Paris, Singapour, Paris, O.C.D.E., 1988, p. 141.

caractère multi-étatique, dont l'essentiel se déroule sur les artères routières ou ferroviaires est/ouest.

Les infrastructures de transport de la région de New York sont nombreuses, issues de réalisations spectaculaires tout au long des XIXe et XXe siècles (ponts, tunnels, métro, autoroutes urbaines), mais beaucoup sont aujourd'hui en mauvais état. Le métro de New York (qui avec le réseau des autobus de la ville transporte le tiers des usagers des transports en commun aux Etats-Unis¹) fait l'objet depuis 1981 d'un programme de redressement technique et financier, qui a permis de stabiliser le trafic. Mais cet effort, ainsi que quelques réalisations récentes (modernisation du PATH², nouveaux services de ferries) ne compensent pas un déficit de transport en commun de site propre qui s'aggrave. Ceci laisse le champ libre aux déplacements automobiles individuels et aux autocars³, concurrents *in fine* du transport des marchandises pour l'occupation de la voirie dans les secteurs les plus urbains. Enfin, l'usage quotidien des réseaux de transport souffre de la fragmentation institutionnelle que nous évoquons dans la partie II.

En conclusion, le système interne des deux villes de Paris et New York en matière de localisations et de mobilité est caractérisé par un mouvement général de déconcentration des habitants mais aussi des activités, qui ne rapproche pas forcément les habitants de leur lieu d'emploi, mais qui contribue plutôt à élargir "l'espace transactionnel" des métropoles. Ce mouvement, plus marqué à New York, s'exerce néanmoins assez fortement à Paris. Les deux villes sont ainsi caractérisées par un double système : des "corridors" massifs de flux qui continuent à prédominer et une croissance multidirectionnelle des flux qui s'effectue pour l'essentiel dans les grandes banlieues, tandis que les nouveaux pôles urbanisés qui se constituent tendent à prendre leur autonomie vis-à-vis du centre historique.

Ces évolutions sont à mettre en parallèle avec le déclin du taux d'utilisation des transports en commun de site propre qui caractérise à la fois Paris et New York et la croissance des nuisances environnementales (en particulier la congestion). Ces réalités

¹ *Ibid.*

² Le *Port Authority Trans Hudson* (PATH), construit en 1908, est un métro rapide entre le New Jersey et New York pris en charge par la Port Authority en 1962. En 1994, le PATH a transporté 200 000 passagers par jour en moyenne, soit environ 7% du trafic total en transport collectif dans la région.

³ Entre 1976 et 1986, le nombre de véhicules particuliers entrant quotidiennement dans la zone centrale de Manhattan ou la quittant s'est accru de 21%. Les services d'autocars de banlieue ont de leur côté de plus en plus de mal à s'intégrer au trafic de Manhattan malgré la présence de terminaux spécifiques (gare routière de la 42e rue). Ni les parcs relais, ni le co-voiturage ou les voies réservées pour véhicules "à forte occupation", ni les premières expériences de péages à tarification modulée (dans le Connecticut) ne parviennent à diminuer de façon significative la congestion des grands réseaux, en particulier ceux qui relient la partie ouest à la partie est.

métropolitaines composent un espace urbain de plus en plus contraignant pour les activités logistiques, qui en même temps participent pleinement elles aussi à l'exacerbation des nuisances et des déséquilibres.

CHAPITRE 3. QUELLE PRESSION LOGISTIQUE A PARIS ET NEW YORK ?

New York et Paris sont dans des situations géographiques, urbanistiques et économiques différentes, en degré sinon en nature, mais elles partagent une "situation logistique" (au sens large) identique. Le statut de grande métropole leur confère un double aspect, celui d'être à la fois des lieux d'accueil privilégiés de flux nationaux et internationaux de marchandises, et des marchés locaux internes, importateurs et producteurs, extrêmement importants. Cette dualité fonctionnelle, facteur de contraintes mais aussi de dynamisme logistique, se répercute sur leurs systèmes de fret.

Du fait de leur caractère métropolitain, Paris et New York présentent toutes les deux, quoique dans des proportions différentes, une "sur-représentation" logistique. Celle-ci a été définie précédemment comme une présence plus forte de certains éléments composant la fonction logistique que ne le laisseraient prévoir les besoins internes et d'échanges calculés sur la base d'un simple mécanisme gravitaire. Précisons et caractérisons ce "détournement" des flux ou des activités logistiques, en distinguant les contraintes d'infrastructures du pouvoir d'attraction spécifique des aires métropolitaines sur les activités et les entreprises logistiques.

1. Les contraintes d'infrastructures

Le mécanisme d'attraction métropolitaine peut être induit et contraint par la configuration des réseaux d'infrastructures. On peut assimiler dans ce cas la force d'attraction d'une métropole à un "effet du hasard, l'inertie du passé" (M. Storper) et non pas à une dynamique particulière de la métropole faite d'interdépendances et d'échanges internes ou externes.

1.1. En région parisienne

Le cas le plus typique de contrainte métropolitaine "mécanique" sur les flux est le réseau national autoroutier français en étoile, centralisé à Paris. Ainsi, une large part du trafic national et beaucoup du trafic européen de marchandises traversent la région parisienne parce qu'ils ne peuvent transiter ailleurs. Les véhicules vont même jusqu'à emprunter la rocade la plus urbaine de l'agglomération (le "boulevard périphérique") parce que la logique du réseau l'impose : les autres rocades sont incomplètes (sur une grande partie

du quart sud-ouest, ainsi qu'à l'est entre Bobigny et la Courneuve pour l'autoroute A86), ou tout simplement mal signalées.

Carte 3. Le trafic de poids lourds sur les réseaux routiers de la zone dense parisienne
Source : Le Monde, 10 octobre 1994.

Il est également plus "rassurant" pour un transporteur de pénétrer jusqu'au cœur de la zone dense parce que la configuration du boulevard périphérique, immuable depuis trente ans, est simple. Les sorties principales sont connues et organisées autour des grandes autoroutes nationales, elles-mêmes couramment désignées d'après les quatre points cardinaux... Le périphérique sert ainsi de nœud central d'une desserte exhaustive du reste du territoire national. Il en va même jusqu'aux panneaux à message variable qui sont plus "confortables" sur le périphérique que sur les autres rocares¹.

Nous voyons ultérieurement la position centrale de la région parisienne en ce qui concerne la configuration des infrastructures de transport ferroviaire, en particulier pour le transport combiné.

¹ Le caractère trop commode du système de "panneaux à messages variables" (PMS) du boulevard périphérique, qui indique les temps de parcours et non leurs causes (accidents, congestion), a suscité un débat entre les gestionnaires du périphérique (la Préfecture de police) et la Direction interdépartementale d'exploitation routière (DIER) qui gère les autres autoroutes urbaines d'Ile-de-France. Pour cette dernière, il est plus pédagogique d'indiquer les perturbations au lieu du temps de parcours total, accepté "passivement" par les automobilistes : "le postulat général est que l'information routière a pour fonction ultime de susciter un changement de comportement de son destinataire" (responsable de la DIER, colloque du PREDIT, Paris, 7 février 1995).

1.2. En région new-yorkaise

Il existe aussi à New York des contraintes relevant de l'offre d'infrastructures. Ces contraintes ne résultent cependant pas forcément du réseau autoroutier, dont l'ubiquité aux Etats-Unis est plus grande qu'en Europe : le "système national d'autoroutes" américain représente un véritable quadrillage du territoire, moins polarisé que maillé, qui de surcroît assure une part moins importante des tonnes-km de fret transporté que le réseau ferroviaire¹.

Les contraintes d'infrastructures contribuant à la concentration des trafics sur New York, qui constitue une "impasse routière", sont en fait maritimes et ferroviaires. Les grands ports atlantiques pouvant, comme celui de New York, recevoir des navires transportant de 2 à 4000 conteneurs sont encore peu nombreux. Il est vrai qu'aujourd'hui cette suprématie n'est plus systématiquement vérifiée : après avoir constitué l'un des lieux majeurs de l'innovation logistique (la conteneurisation s'y est développée, tout comme l'accueil des premiers grands navires porte-véhicules), le port de New York ne parvient plus aujourd'hui à enrayer un déclin relatif mais persistant dans les échanges nationaux et internationaux². Pour continuer à figurer parmi les premiers ports américains, New York doit pouvoir accueillir les très grands navires porte-conteneurs. Il faut pour cela creuser à grands frais le passage en direction des terminaux du New Jersey et trouver un lieu d'accueil aux vases chimiquement contaminées issues du dragage. Malgré ces nouvelles contraintes, le port de New York est parvenu à conserver un rôle majeur aux Etats-Unis³.

Les grands transporteurs maritimes sont de plus contraints, en raison d'un réseau ferroviaire (pour ce qui concerne la côte est⁴) largement sur-représenté dans la région New York - New Jersey, de débarquer leurs marchandises à New York, même si cette prééminence est menacée par le développement des services ferroviaires de plusieurs villes du sud de la façade atlantique. La carte 4 suivante montre l'évolution de l'offre de service "double stack" (deux conteneurs empilés par wagon au lieu d'un) entre 1984 et 1993. On y constate l'apparition de villes comme Charleston ou Savannah.

¹ Trafic de fret aux Etats-Unis en tonnes-miles pour l'année 1993 : rail : 38,1% ; route : 35,1% ; voie d'eau : 7% (U.S. Department of Transportation, *1993 Commodity Flow Survey - United States*, juillet 1995, p. 3).

² Le Gendre L., "New York/New Jersey : difficile mutation", *Journal de la marine marchande*, n°1669, 5 juillet 1996.

³ A la troisième place pour le trafic total de conteneurs derrière Los Angeles et Long Beach mais dominant le trafic transatlantique, le port de New York est le premier port américain pour les exportations (en valeur) et occupe la troisième place en matière d'importations.

⁴ Le réseau ferroviaire américain en général ayant pour centre de gravité Chicago.

Carte 4. Grands itinéraires ferroviaires du fret (technique du "double-stack") aux Etats-Unis, 1984-1993.

Source : Muller (1995), p. 46.

Mais la carte suivante montre que la région de New York reste encore aujourd'hui prédominante en termes de trafic ferroviaire.

Carte 5. Trafics ferroviaires du fret (technique du "double-stack") aux Etats-Unis (en volume)

Source : Muller (1995), p. 59.

Le réseau aéroportuaire constitue également une "contrainte" d'infrastructure spécialisant l'agglomération new-yorkaise dans un certain nombre de trafics liés au fret. Même si la place de New York ne constitue pas le "hub" central des plus grands

messagers express intégrateurs qui préfèrent un site plus central (celui de Federal Express se trouve à Memphis dans le Tennessee et celui de United Parcel Service à Louisville dans le Kentucky), l'aéroport Kennedy constitue la première plate-forme aéroportuaire du monde pour le trafic de marchandises. L'aéroport de Newark est aussi un grand terminal, en forte croissance¹, pour le cargo national et international. Le trafic total qui a transité par les trois aéroports en 1994 est évalué à 125 Mds de dollars (correspondant à 2,4 millions de tonnes). Cette situation a des répercussions importantes sur le transport routier accompagnateur du trafic aérien qui circule à l'intérieur de l'agglomération. Nous détaillons ce point plus loin.

2. L'attraction des flux extérieurs

Une deuxième composante de la sur-représentation logistique des métropoles est déterminée par un pouvoir d'attraction spécifique des aires métropolitaines. La polarisation logistique dont nous avons parlé dans le chapitre précédent s'exprime par le fait que certaines entreprises de transport vont localiser leurs plates-formes et certaines fonctions logistiques spécialisées plutôt en région métropolitaine que dans le centre de gravité des différents lieux de destination finale, cette dernière localisation permettant pourtant une réduction des distances totales parcourues et donc une optimisation des coûts de transport. Cet effet d'agglomération s'explique par le fait que les entreprises veulent profiter à la fois d'un grand marché de consommation et de main d'œuvre qualifiée dans le transport et la logistique et de lieux de rupture de charge pour les flux de "transit".

Tentons d'évaluer pour Paris et New York ce rôle de carrefour logistique et de présenter quelques uns de ses impacts sur l'organisation interne des deux métropoles.

2.1. En région parisienne

Plusieurs sources peuvent permettre de préciser la notion de hub logistique pour le cas parisien, de la plus traditionnelle (enquête annuelle TRM²) à des études plus ponctuelles mais intéressantes parce qu'elles se sont appuyées sur des critères autres que le tonnage total transporté. Une étude récente à partir de l'enquête "chargeurs" de l'INRETS donne de premiers éléments introductifs relatifs à la spécificité de l'agglomération parisienne à propos des émissions et réceptions de fret par rapport aux villes de province.

¹ Newark est aujourd'hui l'aéroport de la partie est des Etats-Unis qui croît le plus rapidement pour le trafic de fret. On note par exemple que Federal Express y a installé un de ses trois hubs "régionaux" américains complémentaires du terminal central de Memphis.

² "L'enquête TRM", ou "enquête permanente sur l'utilisation des véhicules routiers", du Service des études statistiques du ministère de l'Équipement, est reprise dans SITRAM présenté précédemment.

2.1.1. L'enquête "chargeurs" de l'INRETS

A travers une exploitation de l'enquête "chargeurs" de l'INRETS¹, J. G. Dufour constate qu'est mis en évidence pour la plupart des observations "très clairement, le caractère très spécifique de l'agglomération parisienne"² en matière de transport de marchandises par rapport aux autres agglomérations françaises.

En partant du constat que "la structure des activités semble bien être le seul facteur explicatif de l'importance des émissions, indépendamment des autres caractéristiques des agglomérations" (constat déjà évoqué dans la présentation des résultats de l'enquête de Bordeaux) et en rappelant par ailleurs que la structure des activités varie avec la taille des agglomérations, l'auteur aboutit à la conclusion suivante : "le poids moyen des envois décroît régulièrement quand la taille des agglomérations croît"³, résultat qualifié de "frappant". Parce que les différentes tailles des agglomérations expriment des structures d'activités différentes, les caractéristiques des flux de marchandises varient en fonction de la taille des villes.

L'exploitation de l'enquête "chargeurs" a permis de caractériser une acception particulière du "transit", défini ici comme un déplacement en agglomération qui peut inclure un arrêt et une opération logistique (contrairement à la conception traditionnelle) mais n'est lié à aucun chargeur ou destinataire localisé à l'intérieur de l'agglomération. Cette façon de considérer le transit apporte un élément intéressant au regard de la notion de métropole, car elle insiste sur la présence du traitement (ou du moins du passage) de marchandises dans certaines zones urbaines en l'absence de générateurs locaux. Or l'étude établit que la part du transit ainsi défini s'accroît fortement (passant de 12% à 29%) quand on passe des agglomérations de moins de 100 000 habitants à l'agglomération parisienne⁴. C'est donc dans les grandes agglomérations, en particulier à Paris, que se produit de façon privilégiée un regroupement des fonctions et la mise en œuvre de transports "mixtes", comportant une part importante de transit. Des flux non

¹ Dufour J.G., *Programme "Transport des marchandises dans la ville". Une exploitation de l'enquête "chargeurs" de l'INRETS*, CERTU, 1994. Il s'agit d'une analyse des flux de marchandises et de camions dans les agglomérations françaises (classées par taille) à partir de l'enquête "chargeurs" de l'INRETS de 1988. Sont distingués les trafics entrants, sortants, internes, de transit et les trafics par grands types d'activités. Les résultats sont exprimés à la fois en tonnage et en nombre d'envois. A la différence des données SITRAM, l'enquête "chargeurs" prend en compte le trajet complet d'une marchandise (de son point d'origine à sa destination finale), incluant les ruptures de charge intermédiaires éventuelles. Cependant l'auteur prend soin de prévenir que cette enquête ne concerne que les entreprises de 10 salariés ou plus, ce qui minore les flux réels de marchandises, en particulier les flux internes.

² *Ibid.*, p. 36.

³ *Ibid.*, p. 23. Le poids moyen des envois pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants est de 2,4 tonnes, de 1,6 pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants à l'exception de Paris et de 1,56 pour l'agglomération parisienne.

⁴ *Ibid.*, tableau 25, p. 78.

locaux doivent passer sur les plates-formes logistiques des grandes villes et de l'agglomération parisienne en particulier, où ils sont éventuellement traités ou simplement regroupés (avec changement éventuel de véhicule), pour repartir ensuite vers leur destination finale.

Retenons également de l'enquête la spécificité parisienne d'une proportion beaucoup plus importante que dans le cas des autres agglomérations des envois passant par une plate-forme (contrairement à un transport direct) lors des sorties d'agglomération¹. Un dernier élément à citer est la part beaucoup plus importante de véhicules utilitaires légers en agglomération parisienne que dans les autres agglomérations. Dans le premier cas, ces véhicules représentent 52% de l'occupation totale de la voirie par l'ensemble des véhicules utilitaires, contre 28% dans les agglomérations de taille inférieure².

L'Ile-de-France est-elle spécialisée dans certaines fonctions logistiques ? Les trafics de fret, les emplois ou le "pilotage" logistiques sont-ils concentrés en Ile-de-France ? Rappelons la différence entre concentration et spécialisation. Un phénomène donné est "concentré" dans une région lorsque son occurrence dans cette région est supérieure à son occurrence moyenne sur le plan national (par exemple nous verrons que 38% du tonnage de marchandises en Ile-de-France relève du trafic inter-régional, alors qu'en moyenne pour l'ensemble des régions françaises la proportion n'est que de 18%), tandis qu'une région est "spécialisée" lorsque la part qu'elle présente d'une variable observée donnée est supérieure au poids (généralement démographique) de la région dans le pays (22% des entreprises françaises de transport ont leur siège social en Ile-de-France, qui représente 18% de la population française).

2.1.2. *L'analyse en termes de tonnages*

Voir tableau 5 page suivante.

¹ *Ibid.*, tableau 30, p. 80.

² *Ibid.*, p. 35.

Tableau 5. Concentration et spécialisation logistiques de l'Ile-de-France (IDF) en tonnages transportés

SITRAM chiffres 1992 en tonnage	concentration	spécialisation : pour 18% de la population française, l'IDF représente
Flux internes	50% des tonnages d'IDF relèvent du trafic interne (moyenne nationale 58%).	11% des flux internes français (plus fort pourcentage en France).
Trafic inter-régional (hors trafic interne, hors trafic international)	38% des tonnages (totaux y compris avec l'étranger) en IDF relèvent du trafic inter-régional (moyenne nationale 18%).	17% des déchargements dans le trafic inter-régional national (plus fort pourcentage en France), et 10% des chargements (plus fort pourcentage en France, la Haute-Normandie vient juste derrière avec 9%).
Trafic régional avec l'Europe des 12	7% des tonnages en IDF relèvent des relations avec la CEE (moyenne nationale 12%).	10% des importations (2ème région après le Nord, 26%), et 5% des exportations (loin derrière la Lorraine 16%, l'Alsace, le Nord...).
Trafic régional avec le reste du monde	11% des tonnages en IDF relèvent du trafic international (moyenne nationale 24%).	7% des importations (Nord 21%), et 5% des exportations (Alsace 14%).
Produits manufacturés (PM)	13% des flux internes d'IDF relèvent de PM (moyenne nationale 8,5%) 24% des flux entrants en prov. des autres régions fr., 33% des flux sortants vers les autres régions fr. relèvent de PM (part moyenne des PM dans les échanges inter-régionaux 21%)	25% du total des transports intérieurs français de PM.

Source : à partir de SITRAM 1993

Pour tous ces résultats :
 trafic total français : 1890 MT
 trafic interne : 1088
 trafic inter-régional : 346
 trafic "reste du monde" : 456 (dont CEE 222)

En ce qui concerne la concentration de la logistique en Ile-de-France, on constate que, comme dans le reste de la France, les trafics locaux y sont primordiaux, mais dans une moindre proportion. Le trafic inter-régional représente une part plus grande en Ile-de-France que pour l'ensemble des autres régions en moyenne. L'Ile-de-France est une région "extravertie" par rapport aux autres régions. Mais on constate l'inverse pour le trafic avec les pays étrangers. La part du trafic international est beaucoup plus faible en Ile-de-France que dans les autres régions, surtout à destination ou en provenance des

pays non européens. Enfin, les produits manufacturés sont relativement concentrés en Ile-de-France, que ce soit pour les flux internes ou pour les échanges avec les autres régions françaises.

En matière de spécialisation logistique, même si l'Ile-de-France est la première région française en poids absolu pour le trafic national (interne ou externe), ramenée à son poids démographique¹ elle ne présente pas de spécialisation logistique relative : ses parts de flux en tonnage sont constamment en dessous de 18% (part francilienne de la population française). En ce qui concerne le trafic avec l'international, l'Ile-de-France n'est jamais la première région, ni pour le montant total des importations régionales, ni pour les exportations. Et l'on constate qu'elle importe moins, et exporte encore moins, que son seul poids démographique ne pourrait le laisser supposer. Ceci ne doit pas conduire à négliger, dans les deux cas, la fonction de "pompe" aspirante des flux que joue l'Ile-de-France, avec une part des "déchargements" largement supérieure à celle des "chargements", et une part des importations (internationales) largement supérieure à celle des exportations. Enfin, l'Ile-de-France apparaît spécialisée sur les produits manufacturés. Nous reviendrons sur ce point.

Il convient cependant de relativiser les résultats apportés par ce tableau, qui présente des trafics exprimés en tonnage. Une expression en tonnage sur-représente en effet les marchandises telles que les produits pétroliers (80% des importations françaises en tonnage) ou les matériaux de construction (premier poste du trafic interne)².

2.1.3. L'origine et la destination des flux

SITRAM propose des cartes des flux principaux entre les régions françaises, pour chaque catégorie de produit, permettant de constater une place prépondérante de l'Ile-de-France pour certains flux, négligeable pour d'autres : dans le cas des produits manufacturés, en transport routier, les cinq premiers flux inter-régionaux exprimés en tonnage sont tous dirigés vers l'Ile-de-France (le premier partant de la Haute-Normandie, le second du Nord - Pas-de-Calais). Le premier flux en transport ferroviaire va de l'Ile-de-France à la région Provence - Alpes - Côte d'Azur (PACA) et le second de PACA vers l'Ile-de-France.

¹ Le poids démographique n'est pas le seul indicateur possible pour juger une spécialisation, mais il est le plus simple et son utilisation permet de neutraliser la part des besoins locaux dans les flux de marchandises : on voit bien s'il y a, et de quel ordre, un sur-effet métropolitain.

² On comprend mieux pourquoi, pour l'ensemble de la France, le trafic inter-régional (qui n'est que peu concerné à la fois par le pétrole et par les matériaux de construction) représente en tonnage un total moindre que le trafic international et largement moindre que le trafic interne ! Cela permet de rappeler le problème posé par les statistiques SITRAM, exprimées en tonnage ou t-km.

Carte 6. Principaux flux routiers et ferroviaires inter-régionaux de produits manufacturés (tonnage) en France
Source SITRAM (chiffres 1993), p. 52.

Pour l'agro-alimentaire, le principal flux routier va de la Bretagne aux Pays de la Loire, suivi d'un flux de Picardie vers l'Ile-de-France ; pour le train, les deux principaux flux sont celui de la Lorraine vers la Champagne-Ardenne et celui de la Lorraine vers l'Ile-de-France (en revanche l'Ile-de-France n'est plus aussi bien placée pour les produits agricoles, pour lesquels les flux routiers les plus importants sont ceux de la Picardie vers le Nord et la Haute-Normandie et les flux ferroviaires du Centre et de la Champagne-Ardenne vers la Haute-Normandie).

En tonnage, la région qui constitue la première concentration de population en France n'est donc pas toujours la première réceptrice de certaines marchandises, même si elle l'est pour les produits manufacturés.

On constate surtout à partir de SITRAM que les échanges inter-régionaux avec l'Ile-de-France s'effectuent pour l'essentiel en provenance ou à destination du bassin parisien (plus de 57% des marchandises entrant en Ile-de-France proviennent des régions limitrophes et 51% des flux en sortant vont vers ces régions¹). Ces chiffres prennent en compte tous les modes de transport. La prépondérance du bassin parisien est encore plus marquée pour le transport routier. Paris serait-elle surtout un hub pour la grande région environnante ?

2.1.4. L'analyse en termes autres que le tonnage

Si l'on exprime les trafics en *valeur*, le rôle de pilotage des flux de l'Ile-de-France devient plus apparent. Il s'exprime en particulier par la place prépondérante de la région dans le commerce extérieur.

Tableau 6. Place de l'Ile-de-France dans le commerce extérieur français en 1990

région	IMPORTATIONS			EXPORTATIONS		
	valeur (Mds FF)	%	Rang	valeur (Mds FF)	%	Rang
Ile-de-France	398	31%	1	232	20%	1
NPC	116	9%	2	100	9%	3
RA	108	9%	3	119	10%	2
AL	82	6%	4	81	7%	4
PACA	79	6%	5	56	5%	6
HN	70	6%	6	73	6%	5
autres régions	413	33%		480	42%	
Total	1266	100%		1141	100%	

Source : IAURIF (1995), op. cit., p. 16, d'après chiffres de la Dir. inter-régionale des douanes

¹ Picardie, Centre, Haute-Normandie, Champagne-Ardenne, Bourgogne.

L'Ile-de-France joue un rôle de "carrefour de redistribution nationale" des importations¹. Ce rôle, plus que la dimension de son marché de consommation, explique le déséquilibre important que la région présente entre ses importations et ses exportations internationales (un faible "taux de couverture"). "Ses infrastructures commerciales (telles Rungis), de transport et logistiques (incluant les deux premiers aéroports français pour le fret) sont le support d'importantes activités de commerce de gros" faisant d'elle "une véritable plaque-tournante"². Les échanges internationaux de l'Ile-de-France se caractérisent par une valeur à la tonne particulièrement forte par rapport à la moyenne nationale parce que l'Ile-de-France joue en particulier un rôle de concentration et redistribution des importations pour les produits élaborés et de haute technologie. L'Ile-de-France est le point d'arrivée de 64% des importations françaises d'automobiles, 62% de celles de matériels informatiques, plus de 80% de celles de matériel hi-fi, qui sont ensuite redistribuées dans le reste de la France ou consommées sur place.

En revanche, les exportations vers l'étranger ne passent pas par le territoire francilien de façon aussi massive, les autres régions exportant directement leurs productions. Mais là encore, en valeur, l'Ile-de-France se distingue : "la valeur de la tonne de ses exportations atteint 26 500F"³ pour une moyenne nationale de 7 800 (18 100 et 4 400F respectivement en ce qui concerne les importations).

2.1.5. Des effets de barrière en fret aérien

N. Cattan, dans son étude sur les relations de transport entre les grandes villes européennes, donne des éléments intéressants sur l'attractivité parisienne en matière de fret aérien. Un traitement statistique des flux de passagers et de marchandises permet de vérifier que d'une façon générale "les processus de "métropolisation" et de mise en réseau touchent d'abord les villes du sommet de la hiérarchie urbaine"⁴. On constate sur la période 1984-1987, contrairement à ce qui se passe pour les voyageurs, une augmentation du poids des très grandes métropoles en matière d'accueil des trafics de marchandises. "La reprise économique s'accompagnerait d'un repli et d'une concentration du trafic de marchandises dans quelques villes importantes seulement ?"⁵.

On remarque d'abord le poids de trois grandes villes dans le trafic de cargo aérien, à savoir Paris, Londres et Francfort (on voit, carte 7, à cette occasion le poids de Paris et

¹ IAURIF (1995), *op. cit.*, p. 17.

² Chambre de commerce et d'industrie de Paris, "Ile-de-France : les échanges internationaux de marchandises", *Enjeux de l'Ile-de-France*, n°5, septembre 1995.

³ *Ibid.*

⁴ Cattan (1992), *op. cit.*, p. 264.

⁵ *Ibid.*, p. 274.

de Londres, en matière de cargo aérien, par rapport au reste de leur territoire national respectif).

Carte 7. Pôles d'accueil du fret aérien en Europe (1987), en volume
Source : Cattan (1992), p. 268.

Mais si, derrière Londres, "Paris polarise les échanges de passagers, c'est Francfort qui polarise ceux de marchandises"¹. Paris est en effet au centre "d'effets de barrière importants" : la région parisienne échange moins de fret aérien qu'un modèle gravitaire sur la base de la population ne le laisserait penser. "Paris est encore au centre d'une étoile où les liaisons sont surestimées par le modèle. Les échanges sont inférieurs à ceux auxquels on aurait pu s'attendre avec Valence, Turin, Stuttgart, Berlin, Cologne, Hanovre, Brême, Rotterdam, Glasgow, Birmingham et Manchester... On doit vraisemblablement interpréter ces effets de barrière comme la marque de la concurrence d'autres moyens de transport (la route en particulier pour Paris)"².

¹ Avec l'indicateur simple des "flux majeurs", où Londres est la "ville centrale", définie comme une ville indépendante c'est-à-dire que "son plus grand flux va vers une ville plus petite".

² Cattan N., "Une image du réseau des métropoles européennes par le trafic aérien", *L'Espace géographique*, n°2, 1990-1991, p. 114.

Carte 8. Effets de barrière à Paris pour le fret aérien
Source : Cattan (1991), p. 111.

2.1.6. Des indicateurs sur l'emploi et la structure des entreprises

Pour déterminer la place réelle de la logistique en région Ile-de-France, il convient également de prendre en compte d'autres indicateurs que les flux de marchandises.

Tableau 7. Différents indicateurs de spécialisation logistique à Paris

	spécialisation (18% de la population française se trouvant en Ile-de-France) (IDF)
Nombre d'entreprises	22% des entreprises françaises de transport se trouvent en IDF (mais aujourd'hui l'IDF n'accueille que 3,6% des créations d'entreprises de transport).
Emplois	43% des emplois logistiques (hors transport pour compte propre) en France sont situés en IDF (plus fort pourcentage), ainsi que 31% des effectifs nationaux du transport.

Chiffre d'affaires	40% du chiffre d'affaires des 1000 plus grosses entreprises de transport en France est réalisé en IDF. 20% du chiffre d'affaires total des entreprises de transport routier (zone longue + zone courte) est réalisé en IDF.
Véhicules utilitaires	18,2% des véhicules utilitaires légers utilisés en France sont immatriculés en IDF, ainsi que 18,5% du parc de VUL inférieurs à 1,5 t PTAC, mais seulement 10,5% des tracteurs routiers et 9,9% des semi-remorques sont immatriculés en IDF.

Sources : O.E.S.T., Tableau de bord régional des transports, 1986 à 1993 , décembre 1995 ; Officiel des transporteurs, "Les 1000 premiers transporteurs français" ; Savy (1993), op. cit., pp. 99, 100 (chiffres tirés de l'enquête annuelle d'entreprises) ; Vercammen (1995), op. cit.; Enquête annuelle d'entreprises - Année 1993 ; D.A.E.I., Le marché des véhicules, immatriculations en 1995, parc au 1er janvier 1996.

En Ile-de-France, est réalisé 40% du chiffre d'affaires des 1000 plus grandes entreprises françaises de transport¹ mais seulement 20% du chiffre d'affaires total des entreprises de transport routier. Ce contraste s'explique partiellement par la présence de nombreux sièges sociaux des grandes entreprises de transport en Ile-de-France, le chiffre d'affaires étant alors automatiquement affecté au lieu du siège de l'entreprise et non là où s'est effectivement déroulée l'activité. La part importante du chiffres d'affaires réalisée en Ile-de-France par les entreprises de transport, en particulier les plus grandes, peut se révéler trompeuse sur les lieux réels d'exécution du transport, mais elle révèle en tout état de cause l'importance "stratégique" de la région parisienne pour les entreprises de transport.

M. Savy, lorsqu'il propose d'autres indicateurs de la part de l'Ile-de-France dans les activités du fret, prévient qu'il s'agit "d'apprécier la part de l'activité de transport nationale contrôlée par des entreprises dont le siège est en région parisienne"², plutôt que le poids des activités de transport en général puisque, nous venons de le noter, beaucoup d'entreprises localisées officiellement dans une région exercent concrètement leurs activités de transport dans d'autres.

¹ *Officiel des transporteurs*, "Les 1000 premiers transporteurs français", n° 1885, 16-23 mars 1996.

² Savy (1993), *op. cit.*, p. 100.

Graphique 2. Poids de l'Ile-de-France dans le total national (nombre d'entreprises et d'emplois du transport)
Source : Savy (1993), p. 99.

Ce graphique exprime les parts de l'Ile-de-France dans l'emploi et le nombre d'entreprises pour les activités "publiques" de transport (ce qui exclut le transport pour compte propre). L'Ile-de-France est "spécialisée" (le poids du nombre d'entreprises ou d'emplois est supérieur au poids démographique) dans les domaines suivants :

- les emplois du transport en zone courte (faiblement),
- à la fois les entreprises et les emplois du secteur de la location (faiblement),
- la "collecte de fret maritime" et surtout la "collecte de fret aérien", à la fois pour les emplois et les entreprises,
- la "collecte de fret terrestre" (emplois et entreprises),
- la manutention terrestre (emplois et entreprises),
- les auxiliaires du transport pour le maritime (emplois et entreprises),
- les auxiliaires du transport pour l'aérien (emplois et entreprises).

N'échappent en fait à l'Ile-de-France que le transport en zone longue (emplois et entreprises), le transport en zone courte (en ce qui concerne les entreprises, alors que la région semble présenter une spécialisation sur l'emploi du transport de zone courte), la manutention portuaire, certains types d'auxiliaires. Au total cependant, compte tenu du poids des sections "transport en zone courte" et "transport en zone longue" dans l'ensemble des activités transport-logistique, l'Ile-de-France est globalement non spécialisée en ce qui concerne le total des entreprises liées au fret, alors qu'elle l'est (et

largement) en ce qui concerne les emplois. On constate, là encore, le poids des petites entreprises dans le secteur du transport routier.

Pour les secteurs où les entreprises sont de plus grande taille en moyenne (comme la location de véhicules), "il est normal de constater une plus grande concentration financière, et par conséquent une centralisation parisienne"¹. Les fonctions annexes au transport routier proprement dit (auxiliaires de transport, manutention terrestre, collecte de fret) sont aussi relativement plus présentes en Ile-de-France, montrant "la place centrale des entreprises de l'Ile-de-France dans l'organisation des flux. La place de l'Ile-de-France dans l'ensemble des activités nationales de transport public ressortit ainsi à un schéma de division du travail qui concerne plus généralement un grand nombre d'activités : concentration parisienne des sièges sociaux des grandes entreprises et, qu'il s'agisse de grandes ou de petites entreprises, des fonctions les plus qualifiées de conception, recherche, gestion commerciale, technique, financière ; répartition régionale plus égale des fonctions techniques d'exécution, de production immédiate de la prestation de transport, avec une moindre proportion d'entreprises ayant leur siège en Ile-de-France"².

S'il y a dissociation entre la répartition spatiale des emplois de transport et celle des emplois d'autres branches d'activités (services marchands, industrie, etc.), ce qui est normal puisque "le transport, par nature, n'est pas attaché aux lieux de fabrication des produits qu'il traite", il y a en revanche conjonction forte de la répartition inter-régionale des qualifications des transports et de celles de l'ensemble des activités. Les déséquilibres régionaux en cette matière sont les mêmes pour le transport que ceux constatés pour les autres activités économiques : l'Ile-de-France est bien à cet égard l'illustration de la spécialisation métropolitaine sur les activités stratégiques notée précédemment, et accentuée "dans la période actuelle d'industrie "flexible" où du reste le transport, avec la production par flux tendus et la logistique, tient une place stratégique"³.

La carte suivante montre en la précisant cette évolution. La part parisienne des emplois de "manutention-stockage-transport" est prépondérante (carte 9-a) mais reste en stagnation alors qu'elle s'accroît à sa périphérie immédiate (carte 9-b), marquant une "évolution extra-métropolitaine"⁴ de ces activités peu qualifiées.

¹ *Ibid.*

² *Ibid.*, p. 101.

³ *Ibid.*, p. 124.

⁴ Damette (1994), *op. cit.*, p. 89.

Cartes 9-a et 9-b. Effectifs et évolution des emplois de manutention-stockage-transport en France (1982-1990).

Source : d'après Damette (1994), p. 89.

2.1.7. L'accueil des plates-formes de fret

Le nombre et la localisation des plates-formes peuvent également servir d'indicateurs à la spécialisation logistique de la région parisienne. Celle-ci paraît être une zone privilégiée d'accueil des équipements logistiques. Dans un ouvrage collectif du Club Eurotrans sur la polarisation des espaces logistiques européens, les auteurs distinguent dans le cas français "un réseau hiérarchisé de villes" accueillant les principaux équipements logistiques, au sein duquel Paris est largement représentée, quoique concurrencée sur certaines catégories fonctionnelles de plates-formes logistiques¹. Mais

¹Eurotrans (Club), *La polarisation des espaces logistiques européens*, rapport à la DATAR, Aix-en-Provence, Centre de recherche d'économie des transports, 1993. "Tous les facteurs de localisation [des équipements

surtout, une étude¹ présentée dans le même ouvrage montre qu'en tendance, la place relative de Paris s'est accrue en termes d'accueil des plates-formes logistiques importantes, marquant la hausse de la "sur-densité logistique" de la région Ile-de-France² : en 1983, Paris accueillait 10% des 134 équipements logistiques étudiés en 1983 (13 sur 134), alors que le pourcentage est dix ans plus tard de 13% (17 sur 135). La deuxième ville d'accueil en 1993, Lille, regroupe 8% des équipements, le même pourcentage qu'en 1983. Paris était dépassée à cette époque par Aix-Marseille pour le nombre de plates-formes dans l'échantillon choisi, dix ans plus tard Aix-Marseille était passée de 14 à 11 équipements, Paris se retrouvant au premier rang.

logistiques], qu'ils soient spatiaux ou fonctionnels, conduisent à sélectionner un nombre limité de "villes d'accueil" : villes accueillant des plates-formes d'influence internationale (gestion de l'interface flux internationaux/flux nationaux) : Lille, Paris, Marseille pour les plates-formes collectrices (flux d'importation) et Lyon, Strasbourg, Marseille, Bordeaux, Nantes pour les plates-formes distributrices (flux d'exportation) ; villes accueillant des plates-formes d'influence nationale (entrepôts centraux d'industriels ou plates-formes de distributeurs commerciaux) : Lille, Paris et Lyon ; villes accueillant des plates-formes d'influence régionale (plates-formes distributrices essentiellement) : Lille, Paris, Nancy, Lyon, Marseille..." (*Ibid.*, p. 31).

¹ Cette étude porte sur 135 plates-formes logistiques identifiées à partir d'un échantillon de vingt entreprises estimé représentatif "dans la chaîne logistique" : industriels, grands distributeurs, prestataires logistiques.

² *Ibid.*, p. 43.

Carte 10. Les villes d'accueil de la polarisation logistique en France
Source : Eurotrans (1993), p. 46.

Dans le futur, une "concentration spatiale sur un nombre très limité de régions européennes"¹ est envisagée, à la suite de laquelle il suffirait en fait d'une localisation dans chacune des sept plus importantes zones métropolitaines d'Europe pour obtenir une couverture exhaustive du continent en matière de distribution des marchés européens : Londres, Paris, Barcelone, Milan, Rhin/Ruhr, Berlin, et le sud de la Suède. "Ces zones vont de façon croissante prendre en charge les fonctions logistiques des

¹ Deecke H., Läßle D., "Logistical Areas", *in* Eurotrans (Club), *op. cit.* p. 21.

régions voisines. La réduction du nombre de localisations d'entrepôts va entraîner une consolidation et une concentration du transport de fret de et vers ces régions. Comme ces régions logistiques sont aussi fréquemment des centres d'activité industrielle, elles vont aussi accueillir souvent des points d'éclatement ou de destination pour du transport direct"¹.

L'étude de l'IAURIF précitée permet de distinguer le "tropisme" francilien en matière de plate-forme en fonction des différentes professions du transport routier de marchandises. Sont distingués les "messagers", les "organiseurs" (chargeurs industriels ou distributeurs prestataires de services et gestionnaires de plates-formes) et les "spécialistes" (d'hydrocarbures, de déchets, etc.). Les premiers, qui fonctionnent avec des plates-formes de groupage/dégroupage, se concentrent naturellement en Ile-de-France, "région de consommation majeure en France"². Les "organiseurs", eux, sont installés sur des plates-formes "dont la vocation va bien au-delà de l'Ile-de-France. Leurs plates-formes sont basées ici pour des raisons de services (pas seulement liées au transport mais surtout commerciales et financières) et pour la centralité de la région en France (le barycentre économique est très proche de Paris, les infrastructures sont axées sur la capitale)"³. Il n'y a que les "spécialistes", dont "l'installation physique est généralement dictée par la production", qui peuvent se voir déconnectés d'une implantation métropolitaine.

2.1.8. Conclusion

L'attractivité de la région Ile-de-France pour la fonction logistique est-elle globalement vérifiée ? La diminution des niveaux de stockage et du nombre des entrepôts privilégie la région parisienne, grand marché de production et de consommation en même temps que nœud central des infrastructures et des services de transport à l'échelle nationale et européenne. Quantitativement, Paris détourne certains flux et concentre les trafics à forte valeur. Pour les produits élaborés, biens d'équipement ou de consommation, la région parisienne sert de plaque-tournante. En tonnage, elle représente la région la plus extravertie (importations et exportations) pour le trafic inter-régional mais une part comparativement faible du trafic avec les pays étrangers. Paris est en revanche le premier site d'accueil de plates-formes logistiques en France, ce qui *a priori* ne va pas de soi compte tenu de sa position géographique par rapport au reste de l'Europe (mais ce qui correspond bien à la centralisation des réseaux d'infrastructures que l'agglomération représente) et surtout de ses problèmes internes (congestion, coût du foncier). La région

¹ *Ibid.*

² IAURIF (1995), *op. cit.*, p. 136.

³ *Ibid.*, p. 137.

parisienne s'est enfin révélée très spécialisée dans les fonctions de conception, d'organisation de la logistique (plus que dans le nombre total d'entreprises ou d'emplois routiers, qui relèvent davantage de "l'exécution").

Dans l'avenir, des évolutions contraires ne sont cependant pas à exclure. Une enquête qualitative récente auprès d'entreprises de la région¹ évoque une tendance à la "désaffectation" de l'agglomération (en intention mais aussi en acte) de la part des entreprises transport/logistique autres que celles de messagerie (et en dehors bien sûr de celles qui sont directement spécialisées sur le transport en zone urbaine), ceci pour trois raisons principales. D'abord la difficulté à trouver des plates-formes desservies par le rail et suffisamment centrales, ensuite le coût du foncier et du personnel, enfin et de façon intéressante parce qu'elle contredit certaines conclusions précédemment rapportées, "l'eupéanisation des échanges" : "un découpage en deux, trois ou même plus zones européennes tend à faire dépendre Paris d'un pôle qui serait situé plus au Nord (agglomération lilloise, voire site belge rattaché au port d'Anvers)". La localisation de la plate-forme centrale se faisait à Paris lorsque l'on raisonnait à l'échelle de l'espace national. Cela ne s'imposerait-il plus dans une stratégie de niveau européen ?

2.2. En région new-yorkaise²

Un document récent effectué pour le compte de la *Regional Plan Association* nous donne deux renseignements introductifs sur l'évolution de la place relative de New York vis-à-vis de ses "concurrentes urbaines". Les 31 "régions métropolitaines"³ américaines les plus importantes représentaient 54,8% de la "production américaine totale en transport-distribution"⁴ en 1992. Cette part s'élevait à 54,9% en 1982, ce qui correspond à une quasi-stagnation des grandes villes dans l'accueil du transport. Cependant, on constate un décalage entre New York et les autres régions métropolitaines : dans ces zones, s'est opérée une "métropolisation logistique" puisque la contribution relative de ce groupe à la production nationale totale de transport s'est fortement accrue. La part de New York

¹ IAURIF, *Programme transport de marchandises en Ile-de-France, analyse qualitative, premiers enseignements*, document de travail, septembre 1996.

² Ce chapitre devait tirer partie des résultats, pour la première fois présentés par "région urbaine", de la *Commodity Flow Survey* de 1993. Ces résultats, promis tout au long de l'année 1996, n'étaient cependant toujours pas publiés en janvier 1997. Nous avons dû faire appel à des sources plus indirectes et moins complètes pour établir certains caractères de la logistique métropolitaine de la région new-yorkaise.

³ Le terme "metropolitan region" désigne aux Etats-Unis pour la plupart des séries statistiques les grandes agglomérations urbaines, sans que le sens de "métropole" que nous nous sommes efforcée de définir plus haut n'y soit forcément attaché. Les 30 régions métropolitaines les plus importantes pour lesquelles nous rapportons ici des chiffres représentent en revanche de très grandes agglomérations aux caractéristiques quasi "métropolitaines".

⁴ Il s'agit de la valeur ajoutée des secteurs d'activités suivants : transport aérien (fret et voyageurs), transport routier de marchandises (compte propre et compte d'autrui), transport ferroviaire (fret et voyageurs), transport par voie d'eau, services de transport.

a en revanche diminué¹. New York souffre d'un désavantage concurrentiel de plus en plus marqué, dû en grande partie à des infrastructures de transport peu adaptées (voir plus loin).

La région new-yorkaise reste cependant une des régions logistiques majeures du pays : "le groupe des activités "transport et distribution" de la "région tri-étatique"² constitue l'un des plus grands hubs logistiques mondiaux et la région new-yorkaise représente, pour le pays, une des portes d'entrée majeures du commerce international"³. La situation relative de New York reste prépondérante pour l'ensemble des secteurs hors transport ferroviaire (où la part a toujours été faible, à l'exception, nous l'avons vu, du service "double-stack", de très longue distance).

2.2.1. Des indicateurs de spécialisation

Le tableau suivant reprend quelques indicateurs de "spécialisation" de la région, montrant une importance fluvio-maritime et aérienne de la région mais où le transport routier de marchandises garde une place importante.

¹ Tableau : parts de marché dans la production US du transport

	1982	1992
région new-yorkaise	10,1%	8,7%
30 régions métropolitaines US (hors NY)	44,8%	46,1%
Reste des Etats-Unis	45,1%	45,3%

Source : à partir de DRI/McGraw-Hill, *Tri-State Competitive Region Initiative, Transportation & Distribution*, rapport pour la *Regional Plan Association*, 1995, p. 13.

² La "Tri-State Region" est équivalente au grand New York. Voir chapitre 2 de la section II de la présente partie.

³ DRI/McGraw-Hill, *op. cit.*, p. 1.

Tableau 8. Différents indicateurs de spécialisation logistique à New York

	spécialisation (7,5% de la population américaine se trouvant dans la grande région new-yorkaise* - NY-)
Commerce mondial	NY représente 11% du commerce international US (valeur).
Valeur ajoutée des services de transport	NY représente 13,5% de la valeur ajoutée américaine des "services du transport".
Valeur ajoutée du fret routier	NY représente 7,3% de la valeur ajoutée américaine du transport routier de marchandises.
Transport aérien	NY représente 11% de la valeur ajoutée américaine du transport aérien (fret et voyageurs) en 1992, 26% du cargo aérien total ¹ (en valeur) des Etats-Unis a transité en 1994 par les aéroports new-yorkais.
Aérien et fluvio-maritime	16,4% de la valeur totale du fret aérien et fluvio-maritime américain a transité par New York en 1994 ² .
Valeur ajoutée du transport fluvio-maritime	NY représente 10,5% de la valeur ajoutée américaine du transport de marchandises par voie d'eau ³ .

Sources : DRI/McGraw-Hill, op. cit. ; Port Authority (avril 1995), op. cit.

* Le territoire pris en compte recouvre 31 comtés (voir tableau 4).

La plupart des indicateurs montre une "sur-représentation du transport" de la région new-yorkaise, à l'exception du transport routier de marchandises pour lequel elle présente la même part dans la production nationale que sa part démographique ou économique générale. Il est difficile de parler de "sur-représentation logistique" puisque certains de ces indicateurs incluent le transport de voyageurs. On peut estimer cependant que le trafic fluvial ou ferroviaire est largement dominé par le fret. Seuls les secteurs "services du transport" (qui incluent par exemple les activités des agences de voyages) et transport "aérien" relèvent pour une part non négligeable du transport de voyageurs.

2.2.2. Evolution de la part relative de chaque catégorie du transport

Le graphique suivant présente la variation de la situation relative des différentes activités du transport new-yorkais d'une part dans la production américaine totale de chacun de ces secteurs, d'autre part en termes de taux de croissance annuels, tout en détaillant l'emploi que chacun de ces secteurs représente.

¹ Le fret aérien international et national passé par les aéroports de New York s'est élevé à 2,4 millions de tonnes en 1994, soit un niveau très élevé par rapport à 1993 qui représentait déjà une année favorable.

² En termes de valeur, le total aérien et maritime s'élève à 131 Mds de dollars en 1994 (chiffres des douanes).

³ Trafic fluvio-maritime absolu de 14 millions de tonnes en 1994. Les prévisions pour le port lui-même sont favorables : second port américain, le port de New York devrait profiter à moyen terme de la réorientation du centre de gravité de la production mondiale, du Japon et de la Corée du sud vers l'Asie du sud-est. Ceci permettrait le développement de services maritimes continus entre en provenance de Singapour, via le canal de Suez, jusqu'aux ports de la côte est des Etats-Unis.

Graphique 3. Place de New York dans la production nationale du transport
Source : DRI (1995), p. 10.

Sur dix ans, on constate une double évolution des diverses activités du transport dans la région new-yorkaise. Les positions évoluent de gauche à droite, ce qui indique pour toutes les catégories du transport que les taux de croissance annuels, qui étaient négatifs en moyenne dans les années 1975-1982 (sauf, et il convient de le noter, en ce qui concerne le transport routier de marchandises), sont devenus positifs. On constate surtout que ces taux annuels moyens sur la période 1982-1992 sont, pour toutes les catégories à l'exception du transport fluvio-maritime, supérieurs à ceux de l'économie régionale new-yorkaise en général (taux de croissance du PIB régional : 1,4% en moyenne par an) : le transport a tiré la croissance new-yorkaise dans les années 1980. C'est en particulier le cas du transport routier de marchandises¹, du transport aérien et

¹ Il faut rappeler à cette occasion la remarque faite pour le cas parisien : ces chiffres, qui expriment des chiffres d'affaires, sur-représentent New York en raison de la présence de sièges sociaux d'entreprises de transport dans la région new-yorkaise, pas forcément vérifiés en termes de tonnages transportés (l'activité physique du transport peut s'effectuer ailleurs). Mais les chiffres de l'emploi du transport routier de marchandises montrent qu'il y a également, en région new-yorkaise, d'importantes activités "physiques" de transport.

des services du transport. Ceci recoupe une autre observation relative à l'emploi : le groupe d'activités "transport et distribution" a représenté, en 1992, 3,1% de l'emploi régional (contre 2,9% en 1982). L'activité transport-logistique a des impacts importants sur l'économie régionale : "l'activité économique engendrée par les mouvements de fret aériens et maritimes dans l'agglomération new-yorkaise est estimée à 250 000 emplois directs ou indirects"¹. La moitié de ces emplois correspondent au transport routier de marchandises.

Dans le même temps, les positions évoluent de haut en bas, ce qui montre une diminution de la part new-yorkaise dans la production nationale du transport. Cette diminution est particulièrement marquée en ce qui concerne les services (de 19% à 13,5%) et le transport fluvial (de 13,5% à 10,5%). Elle l'est moins pour le transport aérien (12,5 à 11%) et le transport routier de marchandises (7,5 à 7,3%). La part du fret routier dans le PIB est la plus stable, restant proche de la participation économique new-yorkaise générale à la production américaine (7,3% du PIB). New York semble ainsi avoir relativement moins profité de la croissance que les autres régions américaines : "la performance concurrentielle du groupe "transport/ distribution" en région new-yorkaise s'est détériorée, avec une part de la production nationale tombant de 10,1% en 1982 à 8,7% en 1992. A l'inverse, cette performance concurrentielle s'est améliorée pour les 30 plus grandes aires métropolitaines américaines".

Le rapport propose des explications à cette dégradation de la situation relative de New York par rapport aux grandes régions urbaines américaines. "On remarque que beaucoup, parmi les régions les plus performantes, ont investi massivement dans les infrastructures de transport (voir l'aéroport de Dallas/Fort Worth), ou bien ont profité du développement des équipements, plates-formes et systèmes logistiques les plus sophistiqués du marché"². L'explication n'est pas seulement infrastructurelle. A "des infrastructures anciennes et souvent inadéquates", le rapport ajoute trois types d'explications : "le manque de terrains disponibles", "les prix élevés de l'immobilier, de la main d'œuvre et de la congestion" et "le déclin de la part régionale de la production industrielle, qui a réduit la demande d'enlèvements et de transport de biens manufacturés"³. L'agglomération new-yorkaise aurait-elle atteint sa "limite logistique" ?

¹ Port Authority of New York and New Jersey, *Regional Economy, review 1994, outlook 1995 for the New York-New Jersey Metropolitan Region*, avril 1995, p. 26.

² DRI/McGraw-Hill, *op. cit.*, p. 12.

³ *Ibid.*, p. 13.

2.2.3. La messagerie express

Il est difficile d'utiliser les sources de la *Commodity Flow Survey* pour l'Etat de New York ou celui du New Jersey (voir remarque en p. 31 de la thèse), qui ne font pas la part de ce qui relève de l'agglomération de New York-New Jersey *stricto sensu*. Cependant une observation sur le type de transport sur-représenté dans l'agglomération de New York semble pouvoir être relevée. Notons auparavant que le New Jersey (petit Etat dont la population est concentrée dans la zone urbaine au nord) est plus "dépendant" de la région New York-New Jersey que ne l'est l'Etat de New York, beaucoup plus vaste et polarisé différemment avec la présence de grands centres urbains et industriels comme Buffalo ou Rochester. Les statistiques du New Jersey s'approchent par conséquent mieux de ce qu'elles devraient être pour la région new-yorkaise urbaine.

Pour le transport routier, on note une sur-représentation du transport express. Les chiffres pour l'Etat de New York révèlent "l'importance croissante de la messagerie express, de la Poste et des services de courses qui ont émergé dans les années récentes : en 1993, 885 000 tonnes de marchandises (35 Mds de dollars) ont été transportées de cette façon, soit 13% de la valeur de tous les envois à New York"¹, contre environ 9% en moyenne nationale. Pour le New Jersey, cette part est encore plus élevée (14%).

3. La complexité de l'organisation logistique interne

3.1. En région parisienne

3.1.1. Les corridors de circulation des marchandises

Les flux extérieurs (la moitié du tonnage total d'Ile-de-France), qui arrivent majoritairement par la route (avec pour les marchandises en provenance de Normandie, une part non négligeable de transport fluvial et pour ceux du sud de la France, du transport combiné rail/route), s'introduisent dans la région par cinq corridors autoroutiers, dont deux principales "portes d'entrée", l'une au nord et l'autre au sud.

¹ US Department of Transport, *Freight Transportation in New York, Selected Data from Federal Sources*, octobre 1996, p. 7 (d'après la *Commodity Flow Survey* de 1993).

Carte 11. Cinq corridors de pénétration autoroutière des marchandises en Ile-de-France
Source : d'après IAURIF (1995), p. 78.

Les poids lourds en transit en Ile-de-France empruntent majoritairement l'axe nord-sud. 7000 poids lourds circulent tous les jours sur le boulevard périphérique, 4000 sur l'A86 et 3000 sur la Francilienne¹. "Certaines sections supportent des trafics quotidiens supérieurs à 8000 poids lourds par sens"². Il s'agit de certains tronçons du périphérique

¹ DREIF, *Enquête de circulation routière*, 1991.

² *L'officiel des transporteurs*, "La région capitale... pour les échanges", n°1853, 24 juin 1995, p. 28.

ou d'autoroutes telles que l'A1 au nord de la RN2, l'A6 entre le périphérique et l'A10 et l'A4 entre les deux branches de la francilienne. La partie ouest de la région parisienne est moins touchée par les trafics de poids lourds, car les infrastructures de contournement n'y sont toujours pas "bouclées" et la pression foncière et politique y est plus forte qu'ailleurs.

3.1.2. La localisation des plates-formes logistiques

Carte 12. Localisation des principales plates-formes parisiennes
Source : Les Echos, 1er avril 1993.

Les principales localisations logistiques en Ile-de-France, qu'elles soient dispersées ou regroupées dans des zones spécialisées, se répartissent en fonction des grandes infrastructures routières, au croisement des rocade (boulevard périphérique, autoroute A86 et Francilienne) et des radiales (les autoroutes A1, A4, A6, A10 et A13 constituant les "cinq corridors de pénétration en Ile-de-France"¹), avec comme nous l'avons vu une part plus forte des réseaux de l'est.

Les trois principaux pôles logistiques (en termes de trafic ou de surface) de la région parisienne sont routiers : Garonor au nord, Rungis (regroupant le marché d'intérêt national et la plate-forme de Senia) et Sogaris au sud². Viennent ensuite les aéroports

¹ IAURIF (1995), *op. cit.*, p. 79.

² Sogaris et Garonor, archétypes de la "plate-forme logistique à la française", font partie des trois plus gros terminaux de fret en région parisienne à la fois en termes de trafic et de surface : les équipements de

(que nous n'évoquons pas ici), puis les sites multimodaux du Port autonome de Paris (Gennevilliers au nord-ouest, Bonneuil au sud-est) et de la SNCF (Pantin, Bercy, La Chapelle), enfin des zones logistiques routières telles que la Courneuve (pour la zone dense).

Un peu moins d'un tiers des véhicules qui transitent par les grandes plates-formes routières relèvent de la messagerie¹. Sogaris et Garonor réunissent, à part sensiblement égale, des transporteurs qui les utilisent comme plates-formes d'éclatement, des chargeurs qui s'en servent comme espaces d'entreposage et des prestataires logistiques qui assurent pour le compte de tiers les fonctions d'entreposage et de stockage. Nous voyons en partie II comment ces clientèles utilisent en commun un certain nombre de services (douane, poste, nettoyage, ANPE, restaurants, etc.) constituant une des valeurs ajoutées spécifiques de la "plate-forme logistique publique à la française" dont Garonor et Sogaris constituent des archétypes.

Cependant, la localisation des plates-formes et autres équipements logistiques n'est pas forcément optimale en termes de kilométrage total effectué dans l'agglomération. Parce qu'elle répond surtout à des considérations foncières, la localisation ne correspond pas toujours à une spécialisation selon l'origine géographique des produits. Nombre de trafics sont en effet obligés de traverser la région parisienne pour accéder aux plates-formes où la marchandise sera traitée. Il en va ainsi par exemple des denrées périssables, dont une part importante provient de l'ouest ou du nord (Haute-Normandie, Picardie), mais qui transitent par Rungis² et les plates-formes du sud de la région parisienne. Tout ceci entraîne un trafic superflu, qui ajoute à une congestion déjà très importante³.

Pour les sites moins importants, on peut dresser les constats suivants, pour chacune des trois catégories du fret déterminées par l'étude de l'IAURIF⁴ (les "messagers", les "spécialistes" et les "opérateurs logistiques").

Garonor occupent près de 80 hectares (dont 400 000 m² de bâtiments construits) sur le site d'origine d'Aulnay-sous-Bois près de Roissy, auxquels s'ajoutent quelques dizaines d'hectares sur des sites secondaires à Cergy (20 ha), au Bourget, à Melun-Sénart ; la plate-forme de Sogaris s'étend de son côté sur 36 hectares (dont 200 000 m² construits) sur la commune de Rungis (site d'origine), auxquels s'ajoute un centre à Limeil-Brevanne. Le marché d'intérêt national de Rungis, un des plus grands marchés de gros de produits alimentaires et périssables du monde, que l'on peut assimiler à une plate-forme logistique, traite 2 200 000 tonnes par an (représentant un chiffre d'affaire annuel de 60 Mds de francs).

¹ Vercammen P., Boudouin D., Bussiéras J., "Les plates-formes en zone dense d'Île-de-France", *Transport Environnement Circulation*, n°133, novembre-décembre 1995.

² Rungis possède en outre un monopole administratif qui interdit la construction d'un site supplémentaire ailleurs.

³ Savy M. et Dablanc L., "Logistique et gestion du territoire : le cas de l'Île-de-France", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1996-I, pp. 29-40.

⁴ Voir *supra*, note de la p. 101.

Carte 13. Les plates-formes logistiques de la zone dense parisienne
Source : IAURIF (1995), p. 82.

A l'exception de quelques-unes (le Sernam autour d'Austerlitz), les plates-formes des "transporteurs messagers" ont toutes été rejetées hors de la ville de Paris durant les années 1960-1970, restant toutefois à proximité de la zone dense et ne dépassant pas la limite constituée par le réseau de grandes plates-formes (Garonor, Gennevilliers ou Bonneuil). Les "spécialistes" (matériaux de construction, déchets, hydrocarbures, produits chimiques liquides, livraison d'automobiles) sont davantage pénalisés par les problèmes d'intégration dans l'espace urbain. Les véhicules utilisés sont spécifiques, souvent encombrants et n'ont pas accès à des sites propres (les embranchements ferroviaires sont inutilisés), à l'exception du transport des granulats qui alimente les centrales à béton installées en bord de Seine, ou du transport des déblais de chantiers. "Parmi les organisateurs spécialisés, le distributeur de produits pétroliers est certainement celui qui rencontre le moins de gêne dans son activité de distribution urbaine", alors même qu'il utilise de gros poids lourds. Ces transports bénéficient en effet des espaces offerts par les stations-service. Enfin les "opérateurs logistiques" sont les plus éloignés du centre urbain, du fait de l'espace de plate-forme dont ils ont besoin (surface moyenne de 8000 m², certaines grandes implantations atteignant 30 000 m²) et sous-treatent le transport proprement dit à 100%.

D'une façon générale, les fonctions de stockage, manutention et transport définissent une nouvelle spécialisation pour le grand est parisien.

Carte 14. La spécialisation de l'est parisien sur les fonctions de stockage-transport
Source : Damette et Beckouche (1990), p. 41.

3.2. En région new-yorkaise

Avec son système complet de transport de fret, comprenant l'un des plus grands ports du monde et des infrastructures ferroviaires, routières, aériennes abondantes, New York-New Jersey est un "gateway" (porte d'entrée) entre les Etats-Unis et le reste du monde. C'est aussi un important centre productif et un marché de consommation considérable. Tout ceci crée un système interne de transport de fret complexe.

3.2.1. La prédominance de corridors ouest-est

Ce qui ressort de la configuration des flux dans la région est un itinéraire privilégié d'ouest en est. Les trois-quarts des lieux de destinations des marchandises sont à l'est où vivent la majorité des habitants et où sont situés des centres d'exportation comme l'aéroport Kennedy, alors que les trois-quarts des plates-formes logistiques d'accueil sont à l'ouest dans le New Jersey. Les marchandises, produites directement dans les zones

industrielles du New Jersey, ou provenant par train et par camion du reste du pays et par navire transatlantique du reste du monde, doivent passer par ces points de rupture de charge avant d'être distribuées de l'autre côté de l'Hudson.

L'est de la région new-yorkaise est importateur net et peu de fret de retour est déplacé d'est en ouest (si l'on excepte les déchets : la ville de New York est le principal "générateur" des 20 millions de tonnes de déchets produites annuellement dans la région).

Ce schéma ouest-est des flux de marchandises d'une rive à l'autre de l'Hudson trouve sa traduction sous forme statistique. Sur un total de 700 millions de tonnes de marchandises (toutes directions, tous modes, tous types de marchandises inclus) transportées en moyenne chaque année à l'intérieur de la région de New York-New Jersey, environ 20% traversent l'Hudson ou la baie en direction de l'est vers les villes de New York et Long Island par l'un des six grands ponts ou tunnels qui relient le New Jersey à New York¹. La géographie régionale impose un schéma interne spécifique sous forme de "corridors". Il y a trois corridors principaux entre le New Jersey et New York : le corridor nord (du George Washington Bridge vers le Bronx, New England, ou Queens), le corridor central (Lincoln tunnel ou Holland tunnel vers Manhattan, Brooklyn, Queens et Long Island) et le corridor sud (par le Goethals Bridge vers Staten Island puis par le Verrazano-Narrows Bridge vers Brooklyn).

¹ Strauss-Wieder A., *Present Trends and Future Demand for Goods Distribution*, International Symposium on Motor Carrier Transportation, Williamsburg, Virginia, 1993, Washington DC, National Academy Press, 1994.

Carte 15. Localisation des ponts et tunnels entre New York et le New Jersey

Parce que la circulation des gros poids lourds est interdite ou restreinte sur les autres ponts ou tunnels, le George Washington Bridge accueille plus de la moitié des 20 000 camions¹ quotidiens qui traversent l'Hudson en direction de l'est¹. Manhattan reçoit

¹ Les camions représentent environ 7% du nombre total de véhicules traversant l'Hudson, mais ce chiffre ne prend pas en compte les camionnettes (définies comme des "véhicules commerciaux" de moins de deux essieux).

21% des produits qui traversent l'Hudson, Brooklyn, Queens et Long Island environ 15% chacun, et Staten Island et le Bronx environ 8% chacun.

3.2.2. Une dépendance quasi totale envers le mode routier

Le transport interne des marchandises à New York s'effectue quasi exclusivement par la route², même s'il est lié à une opération intermodale (on a vu que chaque année plus de 18 millions de tonnes de cargo maritime d'import/export et 2 millions de tonnes de cargo aérien transitaient par les ports et aéroports de la région). Les modes maritime ou ferroviaire, autrefois seuls moyens de transport dans la baie, ont aujourd'hui disparu à l'exception d'une barge ferroviaire entre Greenville dans le New Jersey et Brooklyn.

Sur les 700 millions de tonnes de fret circulant dans l'ensemble de la région, seules un peu plus de 20 millions sont transportées par le rail (3% du total), le reste l'étant par camion³, alors qu'en 1950, 40% des envois faits en direction de la ville de New York arrivaient en chemin de fer (ce qui incluait des services de barges)⁴. Aujourd'hui, le transport fluvio-maritime pour les besoins internes est faible, alors qu'il a constitué le mode de transport principal des liaisons entre le New Jersey et New York avant la construction des ponts et tunnels entre les deux zones. Jusqu'en 1964, 600 000 wagons ferroviaires par an traversaient encore l'Hudson sur des "carfloats". Il restait encore il y a quelques années un service de carfloat, transportant près de 5 000 wagons chaque année, disparu en 1996. Il existe d'autres types de transport par la voie d'eau, la plupart au moyen de barges. Un service "LO-LO"⁵ effectuée depuis 1991 le trajet entre Brooklyn et le New Jersey trois fois par semaine, et un projet de "ferry de camions" existe actuellement à la Port Authority (on revient sur ces points en partie II). Des études ont estimé la part totale du fret régional transporté par voie d'eau à 7% (ce chiffre inclut les déchets ménagers et industriels).

¹ Port Authority (1995), *op. cit.*, chiffres pour l'année 1994.

² Port Authority of New York and New Jersey, *1991 Interstate Truck Commodity Survey - George Washington Bridge*, Interstate Transport Department, 1992.

³ Dean J.D., *Goods Movement in the New York Region*, Regional Plan Association, Working Paper n°6, mars 1992.

⁴ New York City Economic Development Corporation (NYCEDC), *NYC Freight Issues. Creating a Rationalized Rail Freight, Warehouse and Distribution Network*, rapport interne préparé par le *Transportation and Commerce Unit* de NYCEDC, mai 1994.

⁵ LO-LO (lift on - lift off) : chargement vertical (par grue, portique à conteneur) de conteneurs sur une barge ou un navire. C'est le contraire du RO-RO (roll on - roll off), chargement horizontal d'un camion sur une barge ou péniche.

3.2.3. La localisation des emplois et des plates-formes logistiques

Les emplois liés au fret et à la logistique se concentrent sur deux zones : dans le New Jersey autour des installations portuaires et aériennes (Newark) et sur les plates-formes aéroportuaires de LaGuardia et Kennedy¹. Ces deux zones relèvent de l'espace urbain quasi central.

Nous avons remarqué que dans la situation générale de diminution de la place du transport new-yorkais dans la production américaine totale du transport, le secteur du transport routier de marchandises est celui qui résiste le mieux. Il le doit essentiellement à l'activité de quatre comtés du New Jersey : Hudson, Middlesex, Morris et Union. Il y a là apparition d'une spécialisation micro-régionale de ces comtés (situés dans des zones plutôt dégradées de la partie centrale de l'agglomération), un peu comme en région parisienne on a pu le noter pour certaines parties de l'est de la zone dense. Cela s'explique en partie par la situation géographique du New Jersey (les plates-formes du New Jersey sont plus aptes à capter les trafics routiers parce qu'elles se situent en amont des principaux problèmes de congestion de la région new-yorkaise) et des infrastructures en meilleur état², ainsi que par un effort plus grand dans les investissements logistiques : la position de Newark comme équipement concurrent de l'aéroport Kennedy apparaît clairement.

¹ Le Queens regroupe 55 000 emplois liés au transport et à la logistique, soit "46 fois la concentration moyenne régionale" (DRI/McGraw, *op. cit.*).

² D'après une enquête fédérale, 2/3 des ponts de New York et du Connecticut ont été estimés "déficients", pour seulement 35% en ce qui concerne le New Jersey (*Ibid.*).

Carte 16. La concentration de l'emploi du transport dans l'agglomération new-yorkaise
Source : DRI (1995), p. 6.

Il y a peu de plates-formes de fret à l'est et plus généralement de zones d'entrepôts, à l'exception importante des deux zones aéroportuaires situées sur le territoire de la ville de New York (LaGuardia et Kennedy) ainsi que de quelques grosses plates-formes de distribution comme celle du Hunts Point Market¹ dans le Bronx, un marché d'approvisionnement à l'image du marché de Rungis pour la région parisienne. Une part importante des produits distribués au Hunts Point Market vient des plates-formes ferroviaires de Conrail dans le New Jersey (à Kearny). Plus de 30 000 camions par an entrent dans la plate-forme. La plupart retourne dans le New Jersey à vide. Il a donc été envisagé de transférer le marché à Kearny, à proximité immédiate de la plate-forme d'arrivée ferroviaire. Mais les trajets finaux en camions risquent d'être multipliés puisqu'il faudra distribuer une grande partie des marchandises à l'est du côté new-yorkais. Ce serait en outre une perte économique importante pour la ville de New York. La ville de New York penche plutôt vers un développement du trafic ferroviaire à destination de la plate-forme de Hunts Point (voir plus loin partie II).

3.3. Un effet d'accroissement du trafic utilitaire

L'impact d'une configuration "en étoile" des réseaux d'infrastructures ainsi que l'accueil préférentiel de plates-formes logistiques à rayon supra-régional constituent une pression à la hausse de la circulation des véhicules utilitaires dans les deux agglomérations.

A cet égard, les deux régions de Paris et New York ne sont pas *a priori* égales. La "contrainte" des réseaux centrés sur New York, généralement intermodaux, se transforme plus facilement qu'à Paris en opportunité pour la ville. A New York, contrairement à Paris où domine un transit routier (souvent autoroutier), les inévitables ruptures de charge impliquées dans les chaînes logistiques intermodales qui doivent transiter par l'agglomération sont génératrices d'emplois et de valeur ajoutée, en particulier sur les terminaux maritimes, ferroviaires et aériens : "la localisation stratégique de la région, grâce à un réseau majeur de transport terrestre et fluvial,

¹ Le *Hunts Point Market* est une plate-forme de distribution alimentaire de 132 hectares située dans le Bronx. C'est le plus gros centre de distribution alimentaire de la ville de New York et de Long Island, qui emploie 10 000 personnes environ.

constitue une de ses fondations économiques majeures et un moteur de la croissance économique et de la richesse. Le mouvement des marchandises à travers les divers ports de la région permet à la fois de créer, d'attirer et de retenir les entreprises qui ont besoin d'un accès aux terminaux maritimes"¹.

Dans les deux cas cependant, les nuisances liées à un trafic routier supplémentaire, de transit ou interne, sont fortes. L'agglomération parisienne présente une part plus importante de véhicules utilitaires dans son trafic total que les autres agglomérations françaises². Les ruptures de charge et le passage d'un terminal intermodal à un autre à New York entraînent des "navettes" routières importantes, en particulier de l'ouest à l'est (des terminaux maritimes aux terminaux aériens de La Guardia et Kennedy) ainsi que, au sein du New Jersey, des terminaux ferroviaires aux terminaux maritimes et aériens : "les équipements du fret aérien sont affectés par la congestion autoroutière, en particulier autour de l'aéroport de Newark et à l'approche des traversées de l'Hudson (...). D'une façon générale, la congestion autoroutière est un souci majeur en ce qui concerne les équipements intermodaux engagés dans le transfert des marchandises entre les terminaux ferroviaires, maritimes et routiers. Les autoroutes 1 et 9 ainsi que les rues locales dans le comté d'Hudson en particulier sont des points problématiques. En outre, le trafic souvent intense de camions entre les terminaux intermodaux et la *New Jersey Turnpike* ainsi qu'avec d'autres axes routiers importants est aggravé par des équipements souvent mal adaptés et la capacité insuffisante de nombreuses routes d'accès"³.

¹ Regional Plan Association (RPA), *The Tri-State Competitive Region Initiative*, document de travail, 1995, p. 1.

² Dufour, *op. cit.*, p. 35 : pour 20% de la circulation générale dans l'ensemble des agglomérations autres que Paris, le transport des marchandises représenterait 25% de la circulation en région parisienne.

³ North Jersey Transportation Planning Authority (NJTPA), *Regional Transportation Plan for Northern New Jersey*, rapport final, juin 1995, p. 56.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

Les constats dressés de façon générale sur les "transports de marchandises en ville" et la mise en exergue des obstacles à "l'optimum" du transport urbain des marchandises montrent comment les pratiques logistiques (réduction des stocks, approvisionnement industriel et commercial en "juste à temps") ont entraîné une diminution de "l'efficacité" du système de fret (croissance des véhicules-km-heures effectués à tonnage ou volume constant de fret transporté). Diversification des véhicules utilisés (à cet égard le développement considérable en ville des "deux-roues" pour les services de courses aurait mérité une attention particulière) ; accroissement de la mobilité (en cela, le système de fret semble s'opposer à celui du transport des voyageurs¹) ; multiplication des flux internes "inutiles" liée à une configuration spatiale des ruptures de charge non optimale ; importance du transit, contraint par des effets de configuration des réseaux d'infrastructures ou choisi par les acteurs du système productif à l'ère de la globalisation de l'économie, pour profiter des multiples fonctions remplies par la métropole ; difficultés d'organisation dues à une relation malaisée des transporteurs avec leurs interlocuteurs, chargeurs et destinataires... sont des caractéristiques générales que l'on retrouve démultipliées dans les très grandes villes.

Celles-ci apparaissent, en définitive, peu "intégratrices" en matière de transport des marchandises : le fret ne pénètre pas en métropole comme il entre sur un réseau banalisé d'infrastructures. Il y opère des passages obligés, des ruptures de charges, des traitements divers. Les flottes doivent pour cela s'adapter, avec la croissance et la diversification des véhicules utilitaires (légers en particulier) et les circuits s'organiser en une série de sous-traitances. Notons enfin la place importante du transport peu organisé (transport pour compte propre destinataire en particulier) et son corollaire, la faiblesse de la professionnalisation du fret urbain.

Dans un renversement des relations productives traditionnelles, la logistique anticipe et provoque la métropolisation des activités. Nous avons décrit une fonction logistique moins passive (répondant aux besoins des producteurs et des distributeurs) qu'active dans la réorganisation des systèmes productifs. Il existerait ainsi une "métropolisation par la logistique", autrement dit une tendance de certaines activités productives à la concentration sur les métropoles en raison de critères, spécifiquement logistiques, de "gestion par les flux" (M. Savy). Le renforcement actuel de la présence logistique en

¹ Bieber A., Massot M.H., Orfeuill J.P., "Prospective de la mobilité quotidienne", in *Circuler demain*, Paris, DATAR, éd. de l'Aube, 1993. Pour les villes françaises, le *nombre* total de déplacements des voyageurs est stable, tout comme les "*budgets-temps*" que les français y consacrent. Seules les *distances* parcourues augmentent (de 75% en vingt ans).

métropole laisse envisager que, des équipements logistiques (infrastructures routières, terminaux et plates-formes) aux flux de marchandises et aux véhicules utilitaires, en passant par les métiers de la logistique et du transport, des éléments multiples concourent aujourd'hui à attribuer aux grandes villes une "sur-représentation logistique" où flux, équipements et services logistiques font partie intégrante tout à la fois de la puissance métropolitaine et de ses problèmes, en particulier celui de la circulation des véhicules utilitaires.

Paris et New York sont des archétypes du fait métropolitain. Elles sont anciennes, grandes, "surproductives", multifonctionnelles et puissantes. Elles constituent toutes deux à la fois des "pôles d'accumulation" et des "lieux d'échanges" (les termes sont dus à N. Cattan) s'insérant dans un réseau de quelques villes destinées à structurer la configuration des systèmes logistiques internationaux et nationaux. Ces agglomérations présentent également des systèmes logistiques internes complexes, multimodaux, soumettant le système de fret au défi de coupler le ravitaillement interne d'une région congestionnée au passage le plus efficace possible de flux de transit intenses.

Ces métropoles constituent ainsi les lieux d'une véritable "intrusion logistique"¹. Une étude exhaustive des flux et activités logistiques de Paris et New York s'est heurtée à des insuffisances statistiques, en particulier pour New York, et la caractérisation de la pression logistique exercée sur les deux régions urbaines n'a pu se faire que par des sources fragmentaires. Certains indicateurs ont permis néanmoins de dessiner quelques grands résultats, qui plaident en faveur de l'hypothèse de la sur-représentation logistique. Pour Paris, si la polarisation des flux n'est pas vérifiée, en termes de tonnage, pour plusieurs catégories de marchandises, son rôle de plaque-tournante à l'échelle supra-régionale (nationale ou internationale) des produits manufacturés s'affirme en tonnage et davantage encore en valeur. Ce résultat recoupe l'observation d'une autre caractéristique des grandes villes selon laquelle les envois moyens (par habitant) y sont plus légers que dans les villes plus petites. Pour New York, on constate une forte spécialisation sur plusieurs flux (exprimés en valeur) et fonctions logistiques. Mais les tendances actuelles semblent montrer une perte relative de la région sur plusieurs types de trafics stratégiques. On trouve surtout, pour Paris comme pour New York, des caractéristiques marquant une spécialisation forte sur les fonctions logistiques. Celle-ci s'exprime par un accueil privilégié de plates-formes et terminaux logistiques (routiers à Paris, aériens et fluvio-maritimes à New York) ainsi que par un foisonnement de métiers logistiques, parmi lesquels les métiers et activités les plus qualifiés occupent une place de choix. Cela

¹ Le mot intrusion n'est pas trop fort, parce qu'il représente autant une réalité "physique" (la logistique, et en particulier le fret, ont des impacts croissants et de plus en plus visibles sur les villes), que la perception subjective qu'en ont les responsables publics (avec la figure dominante du camion de livraisons stationné en double file dans le centre-ville).

étant, notons que cette concentration de métiers qualifiés n'efface pas, dans certaines zones internes des deux métropoles (comme Hudson County dans le New Jersey), l'importance d'un emploi non qualifié dans le secteur du transport routier de marchandises dont la stabilité et l'importance sont toujours confirmées.

Cette présence logistique, sélective et qualitative (avec le poids des métiers spécialisés, des fonctions de conception et de direction), plus "volumineuse" que "lourde" et surtout multipolaire, s'accompagne d'une mobilité des véhicules utilitaires très importante tandis que l'on constate une localisation d'activités matérielles consommatrices d'espace et génératrices de nuisances dans les espaces périphériques ou les zones centrales déqualifiées. Les fonctions logistiques contribuent à reconfigurer l'espace interne des agglomérations.

Au-delà de leur sur-représentation logistique commune, les profils logistiques de Paris et de New York présentent aussi des traits originaux (et parfois divergeants), notamment en matière d'accueil des flux internationaux : alors qu'à Paris des "effets de barrière" importants existent pour le fret aérien, New York est par nature un "gateway" maritime et de plus en plus aérien pour le monde entier, fonction que ne devrait pas remettre en cause, mais au contraire favoriser, la réorientation actuelle des grands flux mondiaux (avec le déplacement du barycentre de la production mondiale, de la zone pacifique à l'Asie du sud-est, renforçant les circuits Suez/Atlantique au détriment de la traversée du Pacifique). De même, alors que Paris voit passer les camions de certains des grands axes nord-sud européens, New York est une "impasse" routière, ce qui a naturellement orienté la métropole vers un développement de ses spécialités intermodales et lui a permis de constituer un lieu majeur de l'innovation logistique en la matière.

Le rôle joué par la logistique n'est pas neutre sur le fonctionnement des métropoles. Nous avons noté à cet égard, pour Paris comme pour New York, qu'une tendance semblait commencer à s'exprimer, celle d'une désaffection (relative) des activités de transport/logistique envers les deux métropoles : déséconomies d'échelle et montée en régime de pôles concurrents dans le cas de New York (en ce qui concerne en tout cas les activités maritimes), concurrence des pôles d'Europe du nord dans la structuration des réseaux logistiques européens dans le cas de Paris.

Pour le moment, le mélange de compétences et moyens logistiques de haut niveau (sources "d'externalités positives") et de mobilité importante des marchandises (source "d'externalités négatives") constitue la spécificité métropolitaine des activités du fret à laquelle la gestion publique doit aujourd'hui répondre. Les deux parties suivantes, qui

constituent l'objet central de la thèse, s'attachent à décrire et à analyser les différentes composantes de cette "réponse publique".

DEUXIEME PARTIE :

LA REPONSE PUBLIQUE

INTRODUCTION DE LA PARTIE II

Aboutissement de réseaux logistiques complexes, le transport des marchandises en ville s'impose de façon de plus en plus marquée dans un espace déjà soumis à des contraintes fortes et multiples, d'ordre urbanistique, environnemental, commercial ou encore institutionnel. De cet espace, rare et cher, l'intervention publique doit arbitrer l'utilisation tout en permettant le déroulement des activités économiques qui en font un usage particulier comme le transport de marchandises. Néanmoins, peu de politiques urbaines ont vraiment pris en compte les enjeux engagés par cette intrusion logistique dans les grandes villes aujourd'hui. C'est ce décalage, entre une pression logistique toujours davantage ressentie et une politique publique qui cherche encore sa voie, qui constitue l'objet de cette deuxième partie. Les politiques en matière de transport des marchandises en ville mises en œuvre dans les espaces métropolitains de Paris et New York, ainsi que dans un certain nombre d'autres villes européennes qui sont apparues plus "innovantes" dans la gestion du fret en milieu urbain, sont exposées successivement dans l'espace de quatre sections.

En section I, une description générale du cadre juridico-institutionnel, fédéral pour ce qui concerne les Etats-Unis, national et de plus en plus européen dans le cas de la France, tient lieu d'introduction à notre analyse. Nous intéressent aussi bien à l'évolution des lois, des règlements et de la jurisprudence touchant de près ou de loin les "transports de marchandises en ville", qu'à l'organisation des compétences institutionnelles qui interviennent de façon directe (et souvent indirecte) en la matière, nous cherchons à dessiner ici quelques traits structurels partagés par les deux pays en matière de gestion publique du fret en milieu urbain. Une certaine convergence, tant au niveau des instruments mobilisés qu'à celui des acteurs impliqués, émerge à cet égard entre la France et les Etats-Unis. Le chapitre 1, court et exploratoire, pose la question du fret urbain dans le contexte actuel de la déréglementation. Le chapitre 2 approfondit l'exemple français : le "bloc juridique" du fret urbain, composé des lois et codes divers ayant une incidence sur le transport ou la circulation des véhicules du fret en ville, est systématiquement interrogé afin de cerner avec précision la place occupée par les opérations, les véhicules et les métiers du transport des marchandises en ville (l'opération de livraison est l'objet d'une attention particulière). Le chapitre 3 précise la notion de "réglementation spatiale", c'est-à-dire de compétences d'urbanisme et de gestion de la circulation, pour les cas français et américain. Une première étude de la "décentralisation", accroissement des compétences et des pouvoirs aux mains des collectivités territoriales infra-nationales (étatiques et locales pour les Etats-Unis, locales pour la France) est présentée à cette occasion.

La fin de la section I signale le passage du "national" au "local". Le milieu urbain (local) et les actions publiques sur le fret mises en œuvre par les acteurs de la ville sont étudiés dans les sections II et III. Ces actions relèvent de deux niveaux d'interventions.

La section II se penche sur le premier niveau d'interventions, le plus visible. Celui-ci correspond, en effet, à une action consciente et volontariste sur la gestion des services et la planification des grands équipements logistiques, action mise en œuvre par les différentes institutions métropolitaines (administrations, établissements publics, "authorities", etc.) qui agissent à titre principal ou secondaire sur le fret. Nous utilisons à ce titre la notion de coordination, celle-ci étant prise dans une double acception, "formelle" et "informelle" : la part formelle est constituée des interactions, décidées par le cadre institutionnel, que les institutions en charge du fret forment les unes avec les autres ; la part "informelle" traduit la notion de partenariat que peuvent, veulent ou refusent éventuellement de former les acteurs privés et publics concernés par le fret. À l'aide de cette notion, nous étudions, dans un premier chapitre, à la fois pour New York et pour Paris, la configuration institutionnelle des compétences en matière de fret ainsi que le champ d'acteurs, publics et privés, concernés par la gestion du transport des marchandises dans les deux villes. Dans le chapitre 2, un retour au cas parisien permet de détailler les politiques ayant comme objet les "plates-formes logistiques publiques", clé d'entrée traditionnelle à la logistique pour la France, qui en a par ailleurs presque inventé et diffusé la notion à travers l'Europe. Le chapitre 3 est centré sur l'action de la *Port Authority of New York and New Jersey* (Port Authority), seule grande institution new-yorkaise bi-étatique, qui depuis plus de 70 ans occupe une position stratégique en matière d'organisation du transport new-yorkais.

Après le "grand niveau d'intervention" sur le fret, sont étudiées les actions plus discrètes mais probablement plus conséquentes pour le fonctionnement du transport des marchandises en ville. Objet de la section III, le second type d'intervention des acteurs concernés par le fret en milieu urbain relève d'une action usuelle, strictement réglementaire, sur la circulation des véhicules utilitaires. Le chapitre 1 porte sur la gestion de la circulation : après une présentation de la distribution des compétences réglementaires sur la circulation des véhicules utilitaires pour les deux régions de New York et de Paris, nous procédons à une analyse des politiques mises en œuvre par les acteurs locaux en matière de circulation (itinéraires, voies réservées...). Le chapitre 2 s'attaque à d'autres facettes de la gestion du transport des marchandises en ville : les arrêts pour livraisons et enlèvements font l'objet d'une étude systématique. Le chapitre 3 élargit à d'autres villes françaises les observations des chapitres précédents. Un dernier chapitre reprend la notion "d'obstacles à l'optimum du fret" vue dans la section I de la

partie I, en additionnant aux obstacles logistiques les obstacles proprement publics posés à un déroulement plus rationnel du fret en ville. Une attention particulière est accordée à l'absence de "professionnalisation" (notion que nous nous attachons à cette occasion d'explicitier) en matière de fret urbain, que les expériences de "centres de distribution urbaine", objets de la section suivante, ont cherché justement à pallier.

En dehors de ces deux grands types d'action sur le fret (gestion et planification des services et équipements logistiques et réglementation de la circulation), des politiques de rationalisation du transport des marchandises en ville mises en œuvre sous la forme particulière des "centres de distribution urbaine" sont apparues dans certains systèmes urbains, dont les spécificités ont permis une prise de conscience plus rapide de la nécessité de répondre aux enjeux posés par le fret. Étudiées dans la section IV, elles ne constituent pas sur le plan quantitatif des actions très conséquentes car elles restent extrêmement limitées en nombre. Leur importance, néanmoins, réside dans les tendances qu'elles indiquent (et les problèmes qu'elles posent) en matière de gestion publique du fret urbain.

SECTION I. LE CADRE JURIDIQUE GENERAL

La simultanéité des réflexions actuelles sur le thème de la gestion publique du fret urbain en France et aux Etats-Unis¹ ne signifie pas qu'il y ait identité des cadres législatifs, institutionnels et réglementaires du transport dans les deux pays. La France et les Etats-Unis sont même à cet égard dans des situations de départ très différentes. Les traditions juridiques sont distinctes et les systèmes institutionnels "continentaux" divergent, avec d'un côté la construction lente de l'union européenne et l'uniformisation progressive des règles entre les Etats et de l'autre des pressions croissantes au désengagement d'un niveau fédéral jusque-là dominant². Les situations juridiques du fret en France et aux Etats-Unis présentent néanmoins des points communs, qui s'imposent de façon particulière au transport de marchandises en ville. Des marchés supra-nationaux garantissant la libre circulation des marchandises se constituent, en réponse à ces forces de mondialisation dont nous avons vu que les systèmes logistiques étaient des "instruments techniques". Surtout, la réglementation "économique" des activités de transport disparaît au profit de réglementations croissantes d'ordre "opérationnel", professionnel, technique ou encore social (nous introduisons cet aspect de façon générale dans le chapitre 1). Echappant largement aux réglementations économiques et même sociales (chapitre 2), le fret urbain est une affaire locale dont la réglementation apparaît essentiellement "spatiale" (chapitre 3)³.

CHAPITRE 1. D'UNE REGLEMENTATION DU MARCHÉ A UNE REGLEMENTATION DES PROFESSIONS

Le fret est *a priori* une activité éminemment "privée" ; pourtant, le transport des marchandises a été et reste une cible importante de l'intervention publique. Les gouvernements se sont mêlés de l'organisation de chaque nouveau mode de transport

¹ Nous avons évoqué en introduction générale les programmes de recherche lancés en France par le ministère des Transports et aux Etats-Unis à la suite de la réforme de la planification du fret engagée par le ISTEA. Ce dernier point est détaillé plus loin.

² En ce qui concerne la France, c'est de façon croissante l'union européenne qui fixe le cadre réglementaire et contribue aux politiques en matière de transport des Etats membres, alors qu'aux Etats-Unis le niveau fédéral (qui reste le principal financeur du système de transport national) doit plutôt s'analyser comme un pouvoir réglementaire de plus en plus indirect, limité à certains secteurs (commission fédérale maritime, garde-côtes).

³ Nous utilisons ici le terme réglementation comme équivalent de l'anglais "regulation" (alors que le terme de régulation employé en France représente plutôt l'intervention publique au sens large). Au sein de la réglementation, nous reprenons deux catégories courantes de la littérature anglo-saxonne. D'une part la réglementation économique (economic regulation), qui correspond à l'ensemble des règles d'entrée sur un marché d'offre de services ou de produits ainsi qu'à la détermination de certains indicateurs de ce marché, en particulier les prix. D'autre part la réglementation "d'exploitation" (operating regulation), qui agit non pas directement sur le marché mais sur ses conditions extérieures, comme les règles d'accès à la profession, les règles de circulation, les poids et dimensions des véhicules, les règles techniques et normes de sécurité. A l'intérieur de ce vaste ensemble "opérationnel", nous distinguons pour notre part les réglementations "spatiales" (circulation, urbanisme) des réglementations techniques ou professionnelles.

sitôt apparu et la réglementation, en particulier économique (conditions d'entrée sur le marché, fixation des prix), a touché largement le secteur du fret, qu'il soit ferroviaire, routier ou aérien. On observe ainsi un "cycle" d'intervention gouvernementale sur le transport de fret : promotion des moyens de transport nouveaux, réglementation de ceux-ci lorsqu'ils atteignent une taille importante génératrice d'externalités, et déréglementation quand la réglementation elle-même devient contre-productive¹.

L'intervention traditionnelle sur le transport de marchandises relevait d'une réglementation économique, celle de l'accès au marché des transports et de la fixation de ses prix, née de la volonté de protéger le transport ferroviaire sur ses marchés traditionnels (la zone longue, les envois lourds). Les logiques de l'intervention publique sont aujourd'hui très différentes, dominées par des problèmes variés de sécurité, de nuisances environnementales, de développement économique ou de revitalisation urbaine. En raison de cette nouvelle pluralité, le fret routier est comme d'autres secteurs entré dans une phase de déréglementation, plus exactement de transition entre une réglementation économique agissant directement sur l'accès aux marchés et une réglementation "opérationnelle" plus indirecte des aux professions², c'est-à-dire des conditions sociales, financières ou techniques de l'exercice d'une activité de transport. Il s'agit pour la régulation du transport de passer de l'imposition des résultats d'une activité de transport à l'imposition des moyens à mettre en œuvre pour y parvenir.

En France, l'année 1986 marque la fin de la "coordination des transports", née en 1934, qui avait permis le contingentement et la tarification obligatoire sur le marché du transport routier³. Aujourd'hui, la déréglementation du transport routier se poursuit dans le cadre de la libéralisation complète du transport au niveau européen⁴. Aux États-Unis, où la déréglementation des transports a commencé à la fin des années 1970 sous la

¹ Teske P., Best S. et Mintrom M., *Deregulating Freight Transportation - Delivering the Goods*, Washington DC, The American Enterprise Institute Press, 1995, pp. 5-6.

² Salini P., "Transport routier, questions sur la régulation", *Bulletin des Transports et de la Logistique*, n°2654, 1er avril 1996.

³ Le décret-loi du 19 avril 1934 établit une stricte limitation des activités de transport routier de moyenne et longue distance. Il est remplacé par le décret du 14 novembre 1949 chargé d'aménager la concurrence entre le rail et la route, plus souple mais qui perpétue le contingentement des licences nécessaires au transport de longue distance. Le décret n°86-567 du 14 mars 1986 supprime les licences et la tarification obligatoire. Seules des autorisations de transport, attachées à l'usage d'un véhicule, subsistent. Voir Bernadet M., *Le transport routier de marchandises, fonctionnement et dysfonctionnements*, Paris, Economica, 1997, pp. 89 et suiv.

⁴ A compter du 1er juillet 1998, les opérations de transport devraient s'effectuer sans distinction entre "zone courte" et "zone longue", avec la généralisation des licences communautaires délivrées sans restriction à tout professionnel habilité à exercer. Les "zones courtes" et les "zones longues" sont des distinctions traditionnelles du droit français du transport. Les autorisations de transport (voir note précédente) ne s'appliquent pas à la zone courte (il existe une zone courte par département, représentant un cercle de 150 à 200 km de rayon autour du chef-lieu du département ; les zones courtes sont déterminées par l'arrêté ministériel du 28 mai 1986 modifié le 30 décembre 1993). La zone longue couvre l'ensemble du territoire métropolitain.

présidence Carter¹, les derniers éléments de réglementation des prix, des itinéraires et services du transport routier de marchandises ont été supprimés en 1994² en raison de la "préemption" par le gouvernement fédéral des pouvoirs d'Etat en la matière.

Cette nouvelle régulation "opérationnelle" incite à une redéfinition des frontières du transport routier des marchandises avec la suppression des coupures traditionnelles entre zones courtes (transport de proximité) et zones longues, voire entre transport public et transport privé (puisque la régulation a aujourd'hui pour premier objectif la sécurité³). Comment s'inscrit le fret urbain dans ce cadre ? Pour le moment, force est de constater que les systèmes juridiques français et américain ont encore peu pris en compte la notion de fret urbain, que ce soit dans sa dimension commerciale, sa dimension technique ou sa dimension sociale (chapitre 2, dans lequel nous approfondissons le cas français). Mais au reflux des réglementations économiques semble correspondre un accroissement des réglementations de type "spatial" (chapitre 3).

CHAPITRE 2. LA PRISE EN COMPTE DU FRET URBAIN DANS LE DROIT : L'EXEMPLE FRANÇAIS

Le droit français du transport des marchandises relève d'un ensemble hétéroclite de codes (code du commerce, de la route, des communes, de l'urbanisme...), d'accords paritaires comme la convention collective des transports routiers, de pratiques anciennes formalisées par une jurisprudence abondante. Ces sources sont disparates et souvent archaïques malgré l'introduction de textes dans les années 1980 qui ont permis de simplifier la matière : la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTTI) de 1982 a permis d'unifier et rénover le droit du transport ; son décret d'application au transport routier de marchandises en 1986⁴ a contribué à une clarification du droit par la suppression d'un certain nombre de règles et mécanismes de contrôle du marché (tarification routière obligatoire) devenus désuets.

Dans cet ensemble, la gestion du fret en zone urbaine bénéficie *a priori* d'éléments favorables. Il existe d'une part de grands principes du droit assurant la circulation des

¹ Le transport aérien est déréglementé en 1977 pour le fret et en 1978 pour les voyageurs. Le *Motor Carrier Act* de 1980 assouplit les règles pour l'entrée dans la profession de transporteur routier et élimine une grande partie des règles sur les tarifs, les itinéraires et les types de marchandises transportées. Le *Staggers Rail Act* de 1980 libéralise de la même façon le transport ferroviaire. Enfin le *Shipping Act* de 1984 libéralise, en partie seulement, le transport maritime (Muller G., *Intermodal Freight Transportation*, 3e édition, ENO Foundation, 1995, ch. 4).

² A l'occasion du *Aviation Improvement Program Reauthorization Act* de 1994

³ Salini (1996), *op. cit.*, p. 250.

⁴ Décret n°86-567 du 14 mars 1986.

marchandises (libre usage de la voirie, liberté du commerce...) et de nombreux instruments publics d'intervention dans l'organisation des rapports entre les acteurs de la chaîne logistique afin de protéger les activités de chargement/déchargement ; il existe d'autre part une grande variété d'outils réglementaires décentralisés (police de la circulation, droit de l'urbanisme) permettant *a priori* de réguler le mouvement des véhicules de façon optimale pour la collectivité ainsi que de l'adapter aux nécessités locales. Cet arsenal peut sembler suffisant pour qu'une gestion publique, en particulier locale, parvienne à assurer l'équilibre entre les besoins économiques des professionnels de la ville (commerçants, industriels, transporteurs) et les besoins d'amélioration de la qualité de vie et de lutte contre les nuisances de ses habitants. Pourtant l'application locale fragmentée des règles, l'abondance de la jurisprudence et la récurrence des projets de réformes législatives révèlent l'existence de dysfonctionnements juridiques. S'il est vrai que les causes des dérèglements du transport des marchandises en ville sont d'abord à rechercher dans les dysfonctionnements du fret en général, secteur économique en difficulté du fait d'une offre surabondante, d'une profession peu organisée et d'exigences croissantes de la part des partenaires contractuels¹, le cadre juridique et réglementaire des transports n'est pas neutre, en premier lieu parce qu'il a conservé une structure traditionnelle tournée autour de la notion de poids lourd et de transport pour compte d'autrui, ignorant de ce fait une grande partie des activités urbaines de fret. L'efficacité des mesures urbaines sur le fret nécessite à tout le moins une reconnaissance de la notion de transport de marchandises en ville, qui pour l'instant n'existe pas dans les textes législatifs ou réglementaires. Ni le code de la route, ni ceux de la voirie, des collectivités territoriales, de l'urbanisme ou (dans un autre registre) celui du commerce ne proposent une définition ou n'encadrent l'organisation de la circulation, de la distribution et de l'enlèvement des marchandises en milieu urbain. La réalité du transport des marchandises en ville, faite surtout de véhicules légers, de compte propre, de zone courte, de sous-traitance et de "prestations annexes" continue à échapper à beaucoup de domaines réglementés du transport. Rappelons à ce titre quelques résultats des enquêtes exposées en partie I.

- Les *véhicules légers* : le transport de fret en ville est effectué le plus souvent au moyen de véhicules utilitaires légers (60% des mouvements dans l'agglomération bordelaise).

- Les *opérations annexes* à la conduite proprement dite (chargement et déchargement, auxquels il faut souvent ajouter les temps d'attente, la manutention chez le réceptionnaire, les opérations administratives à effectuer) constituent en moyenne plus de 40% du temps total passé par les conducteurs/livreurs à leurs activités urbaines². Ces

¹ Bernadet (1997), *op. cit.* Voir ch. 4 où sont exposés en particulier les problèmes dus à la surcapacité de l'offre et à la baisse des prix du transport routier.

² *Ibid.*, p. 234 citant deux enquêtes effectuées en 1983 et 1993 par P. Hamelin (Hamelin P., *Situations et conditions de travail des conducteurs routiers*, INRETS, septembre 1995).

opérations annexes constitueraient à Paris 50% des coûts totaux du transport de fret en ville¹.

- Le *compte propre* : plus de 60% (65% dans le cas de l'enquête de Bordeaux) des mouvements de marchandises en ville relèveraient d'un transport pour compte propre (par les expéditeurs ou par les destinataires).

- Les *entreprises unipersonnelles* : pour la fraction du transport effectuée pour compte d'autrui, le milieu urbain est marqué par une forte présence d'entreprises ayant peu ou pas de salariés (*entreprises unipersonnelles*) et en situation souvent précaires² souvent simples sous-traitantes "tractionnaires" d'entreprises de transport ou de messagerie plus importantes.

- Les *déplacements de proximité* : une grosse part des déplacements de marchandises sont des déplacements de proximité, souvent internes à une agglomération (pour les trafics bordelais, un tiers des mouvements ne dépasse pas le territoire de la communauté urbaine, la moitié ne dépasse pas les limites du département de la Gironde).

A cet ensemble de caractéristiques, propres à une partie importante du fret urbain, répond une ignorance juridique que nous nous proposons d'illustrer. Délaissant momentanément la "grande échelle" de la logistique métropolitaine, nous nous attachons ici à la livraison urbaine, symptomatique des difficultés principales rencontrées ou engendrées par les opérations du transport de marchandises en ville³. Nous voyons, successivement, dans quelle mesure le cadre juridique reconnaît et protège *l'opération* de livraison puis les *métiers* et les *véhicules* qu'elle met en œuvre⁴.

1. L'opération de livraison

La livraison constitue le but même du service de transport et met fin formellement au contrat de transport⁵. A ce titre, sa protection juridique traditionnelle, très souvent

¹ Husson J.-L., *Étude pour l'amélioration des livraisons dans Paris*, rapport à la Mairie de Paris, mai 1989, p. 26 (à partir d'une enquête réalisée d'août à septembre 1988 auprès de 2800 entreprises industrielles et commerciales établies à Paris).

² On constate en ville "un grand nombre d'entreprises souvent éphémères, dont 91% ont moins de cinq employés, les deux-tiers de ces derniers n'étant pas des salariés" (Merlet Y., *Sécurité et prévention des accidents du travail dans le secteur routier de marchandises*, rapport au Conseil général des Ponts et Chaussées, n°94-167, juin 1995, p. 38. Ces données prennent en compte le transport de courses).

³ On a vu en partie I que les opérations de livraison étaient rendues plus difficiles et plus longues par le fait des destinataires, qui ouvrent les magasins de plus en plus tard, exigent des prestations complémentaires de manutention ou utilisent les espaces de livraison comme zones de stockage ou de stationnement pour leur propre compte.

⁴ Pour une étude plus détaillée, voir Dabanc L., *Cadre juridique du transport des marchandises en ville*, ministère de l'Équipement, février 1995.

⁵ Le contrat de transport est le fondement du transport pour compte d'autrui. Il y a *un* contrat de transport par envoi, ce dernier étant défini comme "une quantité de marchandises mise au même moment à disposition du transporteur et dont le transport est demandé par un même donneur d'ordre pour un même destinataire, d'un lieu de chargement unique à un lieu de déchargement unique" (Lamy Transport). Si la vente entre un vendeur et un acheteur est "franco" (cas le plus courant), le contrat de transport

pointilleuse, s'est enrichie récemment de textes nouveaux traitant du problème des "prestations annexes" et engageant à ce titre la responsabilité du destinataire. Mais cette législation est encore insuffisante ou reste peu appliquée.

1.1. Le droit traditionnel de la livraison

Des règles de jurisprudence et quelques articles du code du commerce¹ ont un impact important dans la pratique de l'opération de livraison, interdisant parfois la flexibilité nécessaire mais assurant en revanche une certaine protection du transporteur face au destinataire.

Création essentiellement jurisprudentielle, la livraison représente davantage sur le plan juridique qu'un simple déchargement physique. Elle consiste en une mise effective de la marchandise à la disposition du destinataire en personne, ce qui interdit une livraison en l'absence du réceptionnaire ou de l'un de ses mandatés. La livraison dans des locaux communs à plusieurs destinataires, ou les livraisons de nuit (courantes pour l'alimentaire et le frais) requièrent un accord préalable écrit détaillant où, quand et comment le transporteur dépose la marchandise. En outre, toute opération de livraison exige une "preuve", c'est-à-dire une décharge signée par le destinataire et cette preuve doit être écrite.

L'article 105 du code du commerce établit une "forclusion" en matière de responsabilité du transporteur sur la marchandise livrée² : la livraison sert de point de départ d'un délai de trois jours pendant lequel le destinataire peut protester sur l'état de la marchandise remise. Cet article est relativement protecteur pour le transporteur face au destinataire, du fait de la brièveté des délais (en Europe, seule l'Espagne impose un délai plus court) et du formalisme de la procédure de réclamation que doit suivre le réceptionnaire. Cependant une réforme de l'article 105 est en cours, dans le cadre plus large de la révision du droit du transport et des projets d'application au droit national des principes de la convention internationale de 1956 sur le transport routier (CMR), qui est moins favorable aux transporteurs.

s'établit entre le vendeur et le transporteur. Si la vente est "départ", le contrat de transport s'établit entre le transporteur et l'acheteur.

¹ Il faut rappeler que l'activité de transport à l'origine de la livraison est assimilée à un "acte de commerce". Toute entreprise de transport routier doit être inscrite au registre du commerce et des sociétés.

² Article 105 du code du commerce : "La réception des objets transportés éteint toute action contre le voiturier pour avarie ou perte partielle si dans les trois jours non compris les jours fériés qui suivent celui de la réception, le destinataire n'a pas notifié par acte extrajudiciaire ou par lettre recommandée sa protestation motivée".

L'ensemble de ces formalités est source de protection mais aussi de rigidités. Les évolutions juridiques récentes sont contradictoires à cet égard. D'une part, la loi "de sécurité et modernisation des transports" de 1995 (voir plus loin) renforce les exigences de suivi des opérations et d'implication du destinataire, ce qui risque d'avoir comme effet paradoxal de compliquer certaines pratiques comme celle des livraisons de nuit. D'autre part, un arrêté du 29 février 1996 permet la dématérialisation du document de transport "messagerie" (concernant les envois de moins de 3 tonnes) en donnant force de preuve aux échanges électroniques préalables entre le transporteur et ses partenaires contractuels, ce qui peut avoir un effet positif sur le fret urbain en facilitant les procédures et en faisant gagner du temps au livreur.

1.2. Les prestations annexes

Les prestations annexes à l'opération de livraison sont nombreuses en ville. Elles posent le problème, récurrent en matière de transport de marchandises en ville (partie I), de la coopération entre transporteurs et destinataires. L'exposé des motifs de la loi "de sécurité et modernisation des transports"¹ du 1er février 1995 résume bien ces enjeux. "L'exécution d'un contrat de transport routier fait intervenir souvent directement plusieurs acteurs : le transporteur, le chargeur, le commissionnaire de transport ainsi que l'expéditeur et le destinataire de la marchandise. Les conditions actuelles de la réglementation permettent rarement au transporteur routier de se faire rémunérer lorsque l'expéditeur ou le destinataire de la marchandise lui imposent des temps d'attente anormaux. De même, l'absence de document préalable et obligatoire, précisant la nature exacte de la prestation demandée et les délais convenus, met le transporteur dans une situation délicate lorsqu'il s'agit de montrer que les conditions d'application du contrat de transport ne sont pas conformes aux règles de sécurité. Enfin le destinataire comme l'expéditeur de la marchandise demandent fréquemment sur les lieux de chargement et de déchargement des prestations complémentaires au transporteur qui ne font l'objet ni d'un écrit, ni d'une rémunération".

1.2.1. Les contrats-types de la loi d'orientation des transports intérieurs

Le cadre juridique du transport a de mieux en mieux pris en compte et organisé la rémunération et le déroulement des prestations annexes. A l'origine, la LOTI intervient déjà assez largement sur le contrat de transport. Son article 8-II prévoit ainsi formellement que la livraison doit entrer dans le calcul des temps passés et de la

¹ Plus exactement le titre VI de la loi 96-95 du 1er février 1995 "concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial".

rémunération de l'opération de transport¹. Elle propose ensuite des "contrats-types", qui s'appliquent à défaut de convention écrite (ce qui arrive en pratique très fréquemment). Ces contrats-types offrent un modèle de bonne conduite dans les relations entre chargeurs, transporteurs et destinataires. Deux décrets les organisent, l'un pour les envois de trois tonnes et plus, l'autre pour les envois de moins de trois tonnes (essentiellement la messagerie). Aux termes de ce dernier² (qui nous intéresse particulièrement dans le cadre du transport en ville), l'organisation de l'accueil des marchandises à l'occasion des enlèvements et livraisons figure en bonne place. La livraison doit s'effectuer "au lieu désigné par le donneur d'ordre sous réserve qu'il soit accessible sans contrainte ni risques particuliers à un véhicule de livraison de caractéristiques usuelles" (article 6.2). Pour les commerces sur rue, la livraison doit se faire au seuil du magasin³ et "toute manutention supplémentaire de l'envoi par le transporteur au-delà de l'endroit indiqué est réputée exécutée pour le compte du destinataire et sous sa responsabilité". En outre, les "prestations supplémentaires ou accessoires sont rémunérées en sus et font l'objet d'une facturation distincte" (article 11). Enfin, le délai d'attente maximal du véhicule est déterminé : "le transporteur doit être mis en mesure d'entreprendre le chargement ou le déchargement de l'envoi dès l'arrivée du véhicule notifiée par le conducteur à l'expéditeur ou au destinataire et au plus tard dans un délai maximum de trente minutes" (article 6.3). Certaines de ces dispositions sont maintenant rendues obligatoires depuis l'introduction de la loi "sécurité et modernisation".

1.2.2. La loi "sécurité et modernisation"

Le contrat-type, pour ceux qui l'adoptaient, engageait clairement la responsabilité du destinataire lors de l'opération de livraison (ou d'enlèvement)⁴. Cette notion a été renforcée par la loi "sécurité et modernisation" qui, pour rééquilibrer les relations entre le transporteur et ses partenaires (chargeurs et destinataires), confère un caractère "d'ordre public" (les dispositions s'appliquent obligatoirement et dans tous les cas) aux

¹ Le contrat de transport doit, selon l'article 8-II de la LOTI, "comporter des clauses précisant la nature et l'objet du transport, les modalités d'exécution du service en ce qui concerne le transport proprement dit, et les conditions d'enlèvement et de livraison des objets transportés, les obligations respectives de l'expéditeur, du commissionnaire, du transporteur et du destinataire et le prix du transport ainsi que celui des prestations accessoires prévues".

² Décret du 4 mai 1988. La différence juridique essentielle entre les deux formes de contrats réside dans l'imputabilité de la responsabilité des opérations de chargement et de déchargement : pour la messagerie, la responsabilité du transporteur est plus large.

³ Selon une jurisprudence de 1991, le "seuil du magasin" doit s'entendre comme le seuil de l'appartement s'il s'agit d'un magasin à l'étage. Le livreur est donc tenu de monter les étages. Tribunal de commerce de Paris, 2 décembre 1991.

⁴ Il ne faut d'ailleurs pas oublier que le destinataire est partie prenante au contrat de transport, ne serait-ce que du fait du concept juridique de "stipulation pour autrui" (le contrat de transport visant essentiellement à livrer un destinataire, celui-ci par nature ne peut lui être extérieur).

dispositions du contrat de transport relatives aux prestations annexes, en cherchant à clarifier les conditions d'exécution et de rémunération du transport et de la livraison. Dorénavant, la rémunération de l'opération de transport porte sur la durée totale des opérations (y compris les temps d'attente) et les prestations effectivement fournies. Lors de la formation du contrat, les parties doivent s'être mises d'accord dans une sorte de cahier des charges¹ sur les prestations demandées et un "document de suivi"² enregistré au fur et à mesure les conditions d'exécution du contrat et les temps requis. Tout bénéficiaire de la livraison (c'est-à-dire tout destinataire) demandant une prestation externe non prévue doit non seulement la rémunérer mais engage également sa responsabilité si cette prestation cause un dommage, matériel ou corporel.

En conclusion, on voit que les conditions de la livraison, y compris les prestations annexes, sont, au moins depuis le contrat-type "messagerie" de 1988, organisées de façon détaillée et que la responsabilité des destinataires s'en trouve élargie. Mais le renforcement de ces mesures, à travers le vote de la loi "sécurité et modernisation", laisse deviner qu'elles étaient insuffisantes. La nouvelle loi va renforcer la clarification des responsabilités et peut améliorer les conditions de travail des transporteurs lors des opérations de livraisons/enlèvements, mais elle est assortie de peu de sanctions³, et a nécessité des renforcements récents⁴.

2. Les métiers du fret urbain

Le fret urbain correspond-il à une notion juridique d'entreprise ou d'emploi spécifique ? Il convient d'abord de souligner qu'il ne constitue pas une catégorie juridique unique d'activité. Prenons la nomenclature d'activités française, sur laquelle est fondée en particulier la convention collective des transports routiers⁵. Cette nomenclature a récemment évolué⁶. Jusqu'en 1992, la nomenclature se fondait sur la distinction réglementaire entre transport de zone courte et transport de zone longue. La nouvelle nomenclature, elle, détermine une activité de "transport routier de marchandises de proximité", qui inclut le "transport routier à caractère urbain ou de proximité, consistant

¹ Celui-ci peut être un document écrit ou "tout autre procédé permettant la mémorisation" (article 25).

² Pour les opérations de messagerie, qui impliquent des livraisons ou enlèvements multiples, les opérations à inscrire (et donc à rémunérer) dans le document de suivi ont été limitées à celles effectuées au-delà de 30 minutes de mise à disposition du véhicule chez le destinataire.

³ de Fos G., "Sécurité-modernisation, la "loi Bosson" devient "loi Alphanbéry"", *Bulletin des transports et de la logistique*, n°2596, 16 janvier 1995, pp. 23-24.

⁴ On verra plus loin par exemple que deux articles de la loi du 5 juillet 1996 contre les "prix trop bas" ont réformé l'article 23-1 de la loi "sécurité-modernisation", renforçant l'engagement de la responsabilité des donneurs d'ordre quant au déroulement et aux conséquences des opérations de transport.

⁵ Ministère du travail, "Convention collective nationale - transports routiers", *Journal Officiel*, N° 3085, 9^e ed., décembre 1992.

⁶ En 1992, la nomenclature d'activités professionnelles (NAP) est devenue la nomenclature d'activité française (NAF) par référence à la nomenclature d'activités européenne.

à enlever ou à livrer des marchandises emballées ou non lors de déplacements de courte durée". Mais si dorénavant le mot "urbain" apparaît, ne font plus partie de cette catégorie la "messagerie"¹ et le fret express, qui forment des classes spécifiques. Il n'y a pas, dans la convention collective ou au sein d'autres textes comme le code de la route, de définition plus précise de l'urbain².

Surtout, les textes législatifs ou réglementaires dans leur majorité ne concernent qu'une partie restreinte du fret urbain en excluant très souvent le transport pour compte propre et l'utilisation des véhicules utilitaires légers. Cette "ignorance" n'incite pas à la professionnalisation de l'activité de transport routier en ville et ne facilite pas la construction d'une identité commune d'un éventuel métier du fret urbain, deux évolutions qui pourraient se révéler favorables à l'amélioration du transport de fret en ville en rendant les transporteurs à la fois plus responsables et conscients des impacts urbains de leurs activités et moins dépendants des conditions de la livraison dictées par les destinataires (voir section III, chapitre 4 de cette partie).

2.1. Les transporteurs

Beaucoup d'entreprises exécutant le transport des marchandises en ville échappent de fait aux règles du droit du transport.

2.1.1. Le transport pour compte propre

La séparation entre transport pour compte propre et transport pour compte d'autrui³ constitue l'un des problèmes juridiques actuels posés par le transport des marchandises et touchant particulièrement le transport en ville. La distinction est juridiquement

¹ La messagerie est définie comme "la collecte d'envois multiples (groupage) de moins de trois tonnes groupés sur des quais pour constituer des chargements complets aptes à remplir des véhicules de transport pour dégroupage au quai du centre réceptionnaire et livraison au domicile du destinataire". Elle relève désormais, dans la NAF, de "l'organisation du transport de fret" et non du transport lui-même.

² On ne trouve une définition spatiale indirecte du fret urbain que dans l'arrêté ministériel du 29 mai 1986 réglementant les "ruptures d'attelage des ensembles routiers". Lorsqu'un camion prend le relais d'un semi-remorque de zone longue pour effectuer le parcours terminal, sa conduite peut ne nécessiter qu'une autorisation de zone courte, du moment que le parcours terminal s'effectue dans ce qui s'appelle la "zone d'attractivité urbaine", c'est-à-dire "le territoire compris à l'intérieur d'un cercle ayant pour centre la mairie de la commune centre de l'agglomération et pour rayon..." [de 10 à 30 km selon le nombre d'habitants].

³ La définition du compte propre pose problème. Il n'existe plus (depuis l'abrogation du décret sur la "coordination" dans les transports du 14 novembre 1949) de définition légale du compte propre en France. L'ancienne définition reposait sur trois conditions, qui restent souvent utilisées par les juges en cas de litige : le véhicule doit appartenir à l'entreprise ou avoir été pris en location régulière, la marchandise transportée doit entrer directement dans les activités propres de l'entreprise, et l'activité ne doit constituer que le complément d'une activité principale. Mais en pratique la notion de compte propre se révèle difficile à cerner. La définition européenne diffère de la définition française traditionnelle en ce sens qu'elle exclut la location de véhicule avec conducteur. Il appartient à l'entreprise d'établir elle-même la preuve qu'elle effectue du compte propre en cas de contrôle (Lamy Transport).

importante parce qu'elle conditionne l'application de nombreux textes. Les entreprises effectuant du transport pour compte propre n'ont pas à s'inscrire au registre des transporteurs. Cette exemption, qui semble aller de soi pour une activité effectuée en interne par des entreprises dont les salariés affectés au transport bénéficient du statut commun à l'ensemble de leurs salariés, pose problème dans la mesure où ces employeurs échappent à plusieurs des règles contraignant et organisant les activités de transport. Leurs salariés par exemple ne sont pas soumis à des formations professionnelles spécifiques (mais sur ce dernier point une réforme est en préparation permettant l'extension aux salariés du transport routier pour compte propre de la formation obligatoire imposée depuis 1995¹). D'autres règles auxquelles échappe le transport pour compte propre sont évoquées dans les rubriques suivantes.

Le statut moins contraignant du compte propre pour les entreprises a incité au "faux compte propre" (les transporteurs pour compte propre assurant de fait un service "public", pour compte d'autrui), qui est illégal : si une société peut transporter, avec ses propres véhicules, pour le compte d'une succursale (sans personnalité juridique propre), elle ne peut le faire pour celui d'une entreprise extérieure, ni d'une filiale. Elle effectuerait dans ce cas un transport pour compte d'autrui sans les autorisations nécessaires, ce qui constitue un délit.

2.1.2. Les entreprises utilisant des véhicules légers

En ce qui concerne la profession de transporteur routier, les dispositions de l'article 8-I de la LOTI² répondent à des directives européennes datant de 1974 et imposant trois conditions d'entrée (honorabilité, capacité financière, capacité professionnelle) dont chaque pays détermine les modalités précises. Ces directives autorisent les Etats membres à dispenser de l'application des conditions d'accès à la profession les transporteurs utilisant des véhicules légers, définis comme de poids total en charge inférieur à 6 tonnes ou de charge utile inférieure à 3,5 tonnes. Les autorités nationales ont la possibilité d'abaisser ces seuils, ce qu'a fait la France : le décret d'application de la LOTI du 14 mars 1986 (modifié par le décret du 3 juillet 1992) prévoit, pour les entreprises établies en France et effectuant du transport pour compte d'autrui, une inscription au registre des transporteurs et des loueurs dès lors que l'entreprise utilise des

¹ Un accord-cadre a été signé le 20 janvier 1995 imposant aux entreprises de transport une formation initiale de quatre semaines pour les conducteurs de véhicules de plus de 7,5 tonnes de PTAC, et une formation continue pour les conducteurs de véhicules de 3,5 à 7,5 tonnes de PTAC.

² Article 8-I de la LOTI : "L'exercice des professions de transporteur public de marchandises, de loueur de véhicules industriels destinés au transport et d'auxiliaire de transport peut être subordonné à des conditions d'honorabilité professionnelle, de capacité financière et de capacité professionnelle, ainsi qu'à l'inscription à un registre tenu par les autorités de l'Etat".

véhicules excédant "3,5 tonnes de poids maximal autorisé et 14 mètres cubes de volume utile"¹.

Les autorisations de transport requises pour l'utilisation des véhicules sont également proportionnelles au poids en charge des véhicules et tendent à "oublier" les véhicules légers : elles ne sont pas imposées pour les véhicules de PTAC inférieur ou égal à 3,5 tonnes, et un simple certificat d'inscription au registre suffit pour le transport avec des véhicules de moins de 7,5 tonnes. Les autorisations requises au-delà, délivrées sur la base d'un certain nombre de critères comme les résultats passés de l'entreprise, le respect des réglementations, etc. sont de trois sortes en fonction du poids total en charge.

On voit donc que d'une part, l'inscription au registre des transporteurs et des loueurs ne concerne pas les véhicules légers, d'autre part qu'un simple certificat suffit pour les véhicules inférieurs à 7,5 tonnes. Ces "dispenses" concernent une part importante des véhicules utilisés dans les opérations de fret urbain (en particulier le fret express). D'autre part, la création d'un registre spécial pour les véhicules de plus de 1,8 tonnes de PTAC est à l'étude depuis quelques années mais n'a pas encore abouti. Il faut noter cependant qu'à partir de 1998, dans l'espace européen, tous les utilisateurs de véhicules de plus de 14 m³ devront être titulaires d'une attestation de capacité. Cette réforme, qui prend acte de l'inopérabilité de la limite de gabarit exprimée en tonnage, permettra d'accroître le nombre de véhicules utilitaires concernés par les réglementations. Mais une part importante des véhicules utilisés en ville continuera à y échapper.

2.1.3. Les entreprises évoluant en zone courte

La déréglementation du transport routier n'a pas supprimé la distinction, née des textes de "coordination", entre transport en zone courte et transport en zone longue². Or le certificat d'inscription au registre des transporteurs suffit à l'exercice du transport en zone courte, alors que le transport en zone longue requiert une autorisation de transport³. D'autre part, la zone courte échappe pour le moment aux dispositions de l'accord social du 23 novembre 1994 sur les temps de service (voir plus loin).

¹ Initialement, le volume utile était limité à 19 m³, laissant hors registre de nombreux petits transporteurs, en particulier en milieu urbain. Sous la pression des professionnels du transport, le seuil a été abaissé en 1992 à 14 m³, obligeant (et ce avant le 1er septembre 1997) les utilisateurs de véhicules légers de volume utile compris entre 14 et 19 m³ à transformer leur flotte ou à s'inscrire au registre. Voir Bernadet (1997), *op. cit.*, pp. 39-40. Bien que non évaluées à notre connaissance, les conséquences potentielles de cette réforme sur la structure des flottes du transport de marchandises en ville, ou sur la part relative du compte propre et du compte d'autrui en ville, peuvent se révéler importantes même si l'usage d'une part importante des véhicules utilitaires continuera à "échapper" au registre des transporteurs.

² La définition des zones courtes et longue se trouve dans une note de la page 130.

³ A l'exception du transport en zone longue effectué avec des véhicules inférieurs à 7,5 tonnes de PTAC.

2.1.4. Les entreprises unipersonnelles

Le recours parfois abusif, en particulier en milieu urbain, à la sous-traitance auprès d'un transporteur "tractionnaire" par de grandes entreprises de transport ou messagerie est encouragé par le développement des entreprises unipersonnelles (chefs d'entreprise assurant eux-mêmes le transport et n'ayant aucun salarié) dirigées bien souvent par d'anciens salariés d'entreprises de transport. La LOTI avait posé le principe de la limitation de l'activité du transport pouvant être sous-traitée¹, mais les arrêtés d'application n'ont pas encore été pris.

Or les entreprises unipersonnelles échappent à plusieurs règles, comme celles touchant les salariés du transport, en particulier celles relatives à la formation professionnelle (accord-cadre du 20 janvier 1995). Là aussi, des réformes sont en cours, puisqu'à terme est prévue "l'extension de la formation obligatoire aux chefs d'entreprises unipersonnelles"². Cela nous amène à l'étude du statut des conducteurs.

2.2. Le conducteur

Des protections particulières ont été instaurées au bénéfice de ces opérateurs directs du transport que sont les conducteurs, mais elles concernent dans leur majorité uniquement les salariés du transport public routier et en particulier les "grands routiers".

2.2.1. Un statut défavorable

On peut schématiser la situation du travail de conduite en constatant que plus il est susceptible d'être urbain, moins il est payé et contrôlé.

Tout d'abord, le métier de conducteur urbain du transport de marchandises ne s'est pas imposé juridiquement. La Convention collective définit dans les mêmes termes depuis les années 1950 les différents emplois ouvriers des transports routiers de marchandises et activités auxiliaires. Ainsi le "livreur" est "l'ouvrier qui accompagne le conducteur à bord d'un véhicule, reconnaît les colis ou les marchandises transportés, en effectue le

¹ Article 33 de la LOTI : "le transporteur routier ne peut recourir à la sous-traitance que s'il a la qualité de commissionnaire de transport ou dans des cas exceptionnels". L'article 38 du décret du 14 mars 1986 limite le montant des opérations pouvant être sous-traitées par un transporteur sans qualité de commissionnaire (à 15% de son chiffre d'affaires annuel). Mais aucun arrêté d'application n'a été pris, et la pratique courante d'une inscription sur le registre des commissionnaires permet aux transporteurs de régulariser par avance l'ensemble de leurs recours à la sous-traitance.

² Ministère des Transports, *Travaux d'approfondissement du contrat de progrès*, documents de travail, octobre 1996.

classement et les livre à domicile, participe au chargement et au déchargement, aide le conducteur à l'arrimage des marchandises". Mais dans la pratique, le conducteur est maintenant le plus souvent son propre livreur. L'emploi de "conducteur"¹ est divisé en cinq catégories en fonction du PTAC du véhicule², que suit la hiérarchie des rémunérations. Ainsi le conducteur de véhicule léger est payé en moyenne 10% de moins que le chauffeur grand routier³.

Le conducteur de véhicule léger, majoritaire en ville et qui exerce dans des conditions aussi pénibles sinon plus que les chauffeurs "grands routiers", présente un statut moins réglementé que celui de ces derniers. Rappelons en premier lieu que la conduite d'un véhicule utilitaire léger ne nécessite que le permis B. De plus, la possession du certificat d'aptitude professionnelle ou d'un autre diplôme spécifique ne peut être exigée que pour les conducteurs des poids lourds, ce qui entraîne *ipso facto* une "sous-qualification" des personnels affectés aux véhicules légers.

On a vu qu'un accord-cadre signé par les partenaires sociaux le 20 janvier 1995 avait institué une formation obligatoire pour les chauffeurs salariés des entreprises de transport. Mais cet accord "oublie" les formations spécifiques à la conduite des véhicules légers et à la livraison en milieu urbain. Le conducteur de véhicule léger, majoritaire en ville et qui exerce un métier difficile puisqu'il lui faut bien souvent attendre, livrer, manutentionner dans des conditions urbaines pénibles, a certainement des conditions de travail aussi dures que les chauffeurs "grands routiers". Pourtant son statut est moins réglementé. En ce qui concerne la conduite de véhicules poids lourd, des réunions et négociations paritaires sont à l'œuvre depuis dix ans, mais n'ont pas encore abouti à la reconnaissance d'un statut particulier du chauffeur-livreur ou à la mise en place d'une formation spécifique aux opérations urbaines.

Enfin, le contrôle des conducteurs de véhicules légers échappe à la compétence spécifique des inspecteurs internes du travail du ministère des Transports, mieux au fait des pratiques illégales ou dangereuses du secteur des transports que les inspecteurs généraux du Travail.

¹ défini comme un "ouvrier chargé de la conduite d'un véhicule (qui) charge sa voiture, assure l'arrimage et la préservation des marchandises transportées, est responsable de la garde de son véhicule, de ses agrès et de sa cargaison, décharge la marchandise à la porte du destinataire", chargé également des services annexes (petit entretien, petites réparations du véhicule, comptes-rendus d'accidents). Convention collective, pp. 95 et suiv.

² La première catégorie correspond aux véhicules de 3,5 tonnes de PTAC ou moins, les autres classes correspondent à +3,5, 11, 19 et 40 tonnes.

³ Convention collective, chiffres 1991.

2.2.2. Les temps de service

Les "temps de service", c'est-à-dire le temps total passé aux opérations liées à la mission de transport, prennent en compte le temps de conduite mais aussi celui que nécessitent les opérations annexes à la conduite ainsi que le repos obligatoire.

La réglementation qui s'applique est en partie européenne¹. Mais cette réglementation, dont l'objectif est la "sécurité collective" (elle s'applique donc à tous les conducteurs de poids lourds, en transport pour compte propre ou d'autrui, qu'ils soient indépendants ou salariés), ne concerne pas les conducteurs de véhicules de PTAC excédant 3,5 tonnes, et ne traite pas des temps de travail annexes à la conduite des véhicules, en particulier lors des opérations de chargement et déchargement.

A l'inverse, la réglementation française du temps de travail dans le transport routier², qui a un objectif social (la protection des salariés), s'applique à tous les salariés des entreprises de transport pour compte d'autrui mais pas au compte propre (pour lequel ce sont les dispositions en vigueur dans l'entreprise ou l'établissement qui s'appliquent³), et surtout, elle ne s'applique pas aux chauffeurs non salariés, nombreux en ville. Or ceux-ci travaillent "trop" : ils forment la catégorie des conducteurs présentant les durées les plus longues de service effectif (pour ceux qui rentrent chaque jour)⁴, et la dégradation la plus forte en la matière en dix ans⁵.

On a par ailleurs déjà constaté que l'accord paritaire du 23 novembre 1994 limitant à 60 heures par semaine le temps de service total des salariés du transport ne concernait que

¹ Deux règlements communautaires de 1985 ont uniformisé les temps de conduite et de repos des conducteurs. Ils fixent les valeurs suivantes : durée maximale de conduite continue, 4h30 (suivies d'au moins 45 minutes de repos) ; durée de conduite journalière maximale, 9 heures ; après six périodes de conduite journalière, un repos hebdomadaire est obligatoire ; enfin un conducteur ne peut conduire plus de 90 heures par période de deux semaines consécutives.

² Décret 83/40 du 26 janvier 1983 (et ses modifications ultérieures) relatif au temps de service total des salariés du transport routier de marchandises. Sur une journée : 11 heures ; sur une semaine isolée : 52 heures ; sur une période de 2 semaines : 50 heures en moyenne par semaine ; sur une période de 12 semaines : 48 heures par semaine en moyenne. L'accord du 23 novembre 1994 est un engagement des partenaires sociaux à limiter dans les faits le temps de service total des "grands routiers" à 60 heures par semaine. La jurisprudence a enfin clarifié certains points et élargi la protection du conducteur : par exemple, il a été rappelé que l'utilisation d'un véhicule de l'entreprise pour les trajets de et vers le domicile (pratique de plus en plus courante) fait partie du temps de travail (Cour d'appel de Paris, 30 novembre 1994).

³ La réglementation qui s'applique aux conducteurs du compte propre, relevant du code du travail, est donc théoriquement plus favorable en matière de durée du travail. La durée de travail s'est effectivement améliorée depuis 1983 en ce qui concerne les conducteurs en compte propre rentrant chez eux tous les soirs (ce qui inclut *a priori* les conducteurs urbains). Cela n'empêche pas ces conducteurs d'avoir souvent des durées de travail encore en moyenne supérieures à 43 heures par semaine (Bernadet, 1997, *op. cit.*, exposant les résultats des enquêtes Hamelin 1983/1993 précitées).

⁴ Moyenne de plus de 51 heures par semaine (dont environ 20 heures consacrées aux opérations annexes) pour ceux qui rentrent chaque jour à leur domicile (*Ibid.*).

⁵ Avec une moyenne de service passée de 49 heures en 1983 à 51 heures en 1993 (*Ibid.*).

les conducteurs "grands routiers". Des négociations sont cependant en cours pour appliquer ces dispositions aux conducteurs à courte distance.

2.2.3. Une réforme du code du travail

D'autres réformes juridiques récentes pourraient transformer les conditions de la livraison en assurant une meilleure protection des livreurs et en améliorant l'intégration des véhicules utilitaires dans l'espace urbain. Des mesures de protection des salariés des entreprises "extérieures" intervenant dans les établissements d'entreprises "utilisatrices" ont été introduites par décret dans le code du travail en 1992¹, puis enrichies par un arrêté spécifique "chargement/déchargement"². Les destinataires considérés comme "utilisateurs" des services du transporteur pourront se voir imposer des obligations d'aménagement pour la prévention des risques d'accidents liés à la livraison. Mais il faut noter que ces dispositions ne concernent que les entreprises extérieures employant des salariés et toucheront surtout, du fait de leur formalisme (visites préalables des responsables des deux parties, établissement d'un protocole précis...), des transporteurs ayant des relations régulières avec leurs destinataires.

3. Les véhicules du fret urbain

Existe-t-il sur le plan juridique une définition d'un "véhicule de transport de marchandises en ville" ? Les flottes des transporteurs présentent en milieu urbain une grande diversité mais, comme nous l'avons vu en partie I, quelques dominantes peuvent être dégagées, en particulier l'usage de véhicules légers.

2.3.1. La notion de véhicule urbain du transport de marchandises

Dans le code de la route, les véhicules ne sont pas définis de façon fonctionnelle mais technique, en fonction du nombre d'essieux et du PTAC³. La *fonction* du transport des marchandises apparaît de façon intermittente. Par exemple, l'article R. 98 oblige tous les véhicules qui "transportent des marchandises" à présenter sur la carrosserie des indications techniques (poids à vide, poids autorisé en charge, poids roulant). En revanche, il n'existe pas de distinction entre les opérations urbaines et les opérations non urbaines. Un titulaire de permis de conduire de la catégorie C est autorisé à

¹ Article R. 237-1 et suiv. du code du travail.

² Arrêté du 26 avril 1996 portant adaptation de certaines règles de sécurité applicables aux opérations de chargement et déchargement effectuées par une entreprise extérieure. Un protocole préalable devra être établi entre les entreprises concernées, fixant en particulier les modalités de circulation de l'engin de transport dans l'enceinte de l'établissement et les modalités d'accès et de stationnement pour le chargement/déchargement.

³ Dans le code de la route, la liste des catégories de "véhicules affectés au transport des marchandises" distingue les "camionnettes" de moins de 3,5 tonnes de PTAC des "camions", semi-remorques et remorques de plus de 3,5 tonnes.

conduire "tous les véhicules affectés au transport de marchandises". Les dimensions des véhicules urbains ne sont pas spécifiques, il n'existe que des limites maximales valables sur l'ensemble du territoire¹ : libre à chaque ville de fixer des réglementations de circulation appliquant des gabarits de poids lourds plus restrictifs, ce qui a multiplié les normes contradictoires (voir section III suivante). Pour faciliter la coordination municipale, certains transporteurs proposent des modèles nationaux de véhicules dimensionnés pour les villes².

2.3.2. *Le statut des véhicules utilitaires légers*

L'usage des véhicules utilitaires légers, "invisibles" dans de nombreux textes, échappe souvent aux contraintes réglementaires. Le seuil des 3,5 tonnes de PTAC³ fonde une multitude de distinctions d'ordre social, technique ou commercial dans la pratique du transport de marchandises : si les utilitaires légers relèvent des principales dispositions du code du commerce et du code du travail, et depuis 1991 de la taxe parafiscale sur les véhicules utilitaires, on a vu que leurs utilisateurs étaient dispensés d'un certain nombre d'obligations (inscription au registre, formation professionnelle, chronotachygraphe, inspection interne au ministère des Transports, etc.). L'étude des réglementations locales de circulation et de stationnement montre également que dans la pratique, les arrêtés municipaux sont fondés très souvent sur ce seuil technique pour définir des catégories particulières d'usagers de la voirie (section III suivante). Or ce seuil exprimé en tonnage ne correspond plus vraiment à des réalités physiques ou économiques et peut même se révéler contre-productif. Ainsi, les entreprises de livraison hésiteront à acheter des véhicules munis d'équipements spéciaux de manutention (hayons élévateurs)⁴, qui dépassent la limite des 3,5 tonnes (correspondant au poids total et non à la seule charge utile du véhicule). Les responsables publics ne sont cependant nullement tenus d'utiliser cette limite et certaines villes s'en sont complètement détachées (on verra que la ville de Paris utilise la notion de surface occupée au sol pour réglementer les livraisons).

¹ La longueur des véhicules utilitaires est limitée à 18,35 mètres (hors chargement), la largeur, donnée importante dans le cas des véhicules urbains, est limitée pour tous types de poids lourds à 2,50 m (2,55 pour les fourgons et 2,60 m pour les camions frigorifiques). Le code de la route français est le seul en Europe qui ne détermine pas de hauteur limite (dans la plupart des pays européens, celle-ci est fixée à 4 m).

² Selon M. Prost, le véhicule urbain banalisé idéal devrait être limité à 10 tonnes de PTAC, 6,20 mètres de long, 2,30 m de large, avec des dérogations à 2,60 m pour le fret palettisé. Voir Prost M., "Les transports de marchandises en zone urbaine, source de richesses, de bien-être, et non un mal nécessaire", *6e conférence mondiale sur la recherche dans les transports*, Lyon, 1992.

³ Ce seuil de distinction entre "poids lourd" et "véhicule léger" est ancien. Il est issu des conventions internationales sur les permis de conduire (dès 1949 la norme de 3,5 tonnes de PTAC distingue le permis B du permis C).

⁴ La présence d'un hayon élévateur suppose un PTAC d'au moins 10 tonnes environ.

4. Conclusion : l'invisibilité du fret urbain dans le cadre juridique

La reconnaissance juridique des activités urbaines du fret se trouve aujourd'hui à un stade embryonnaire. Plusieurs innovations législatives ont récemment abouti à une meilleure prise en compte du fret urbain, en agissant en particulier sur les relations entre transporteurs et destinataires. Les contrats-types de transport ont traité juridiquement de la zone courte et de la messagerie, le "Contrat de progrès"¹ a enclenché une dynamique qui, si elle visait essentiellement le transport interurbain des marchandises et les salariés du compte d'autrui, a des répercussions sur l'ensemble des activités du fret, en particulier urbain, comme on l'a vu avec la loi "sécurité et modernisation". Celle-ci a donné un caractère d'ordre public à certaines dispositions des contrats-types et renforcé les protections des transporteurs, comme le fait également la notion d'entreprise "extérieure" dans le code du travail. On peut aussi noter une évolution récente de la jurisprudence, les tribunaux n'hésitant plus à sanctionner le caractère "léonin" (avantageant de façon manifestement déséquilibrée l'un des cocontractants) de certaines clauses des contrats de transport.

Dans le même sens, des juristes proposent de sanctionner officiellement, au moyen d'une loi, les clauses abusives que certaines grandes surfaces imposent aux transporteurs-livreurs². Les textes récents sur la co-responsabilité et la sous-traitance³ pourraient aussi contribuer à une amélioration de la situation du transport routier et indirectement de ses opérations urbaines. La loi "sécurité et modernisation" pourrait également permettre d'accélérer les recherches de productivité, notamment dans la grande distribution (où il s'agit en particulier de supprimer les files d'attente et les voyages à vide), puisque les heures perdues doivent maintenant être rémunérées à taux plein⁴.

¹ Le Contrat de progrès est le nom donné à l'ensemble des travaux et propositions des groupes de travail du Commissariat au Plan, présidés par G. Dobias, mis en place après les mouvements sociaux dans le transport routier de 1992. Le Contrat de progrès, qui date formellement de mars 1994, est constitué de 46 "fiches" d'action, dont beaucoup ont déjà abouti à des réformes législatives ou des accords conventionnels (nous avons vu la loi "sécurité et modernisation", la réforme des temps de service, de la formation des chauffeurs, etc.). Voir Bernadet (1997), *op. cit.*, ch. 5.

² Ces développements sont issus d'un entretien avec P. Berthod, juriste spécialiste des transports, janvier 1995.

³ Décret du 23 juillet 1992 sur la co-responsabilité des donneurs d'ordre, loi du 31 décembre 1992 sur la sous-traitance, dispositions aggravantes contenues dans le nouveau code pénal au titre de la "mise en danger d'autrui". Enfin, deux articles de la loi du 5 juillet 1996 (commerce-artisanat) contre les "prix trop bas" réforment la loi "sécurité-modernisation" du 1er février 1995 (art. 23-1) et la loi sur la sous-traitance du 31 décembre 1992 (art. 3). Ces dispositions permettent l'engagement de la responsabilité des donneurs d'ordre (commissionnaires, chargeurs) quant aux conséquences des opérations de transport dont les tractionnaires et les conducteurs ne sont que les exécutants matériels. Ces textes, encore peu appliqués, concernent surtout les problèmes de sécurité liés à la vitesse des déplacements, au non respect des temps de conduite, etc., le fret urbain restant peu concerné. Ils ont le mérite néanmoins (en particulier le décret sur la co-responsabilité) d'accroître les responsabilités des partenaires du transporteur, ce qui crée un "état d'esprit" plus favorable à la coopération dans la chaîne logistique.

⁴ Un accord récent (janvier 1996) entre le distributeur Casino et le groupe de transport Barbe en matière

Il est néanmoins encore difficile de mesurer l'impact des nouvelles dispositions législatives¹, dont l'inadaptation ou la mauvaise application sont très fortement apparues lors des mouvements sociaux de novembre-décembre 1996².

Le chapitre suivant s'attache à la dimension spatiale du cadre juridique des transports en ville. A "l'invisibilité" dans le droit commercial ou social des enjeux proprement urbains du transport des marchandises, s'ajoute une structure institutionnelle tendant à donner aux collectivités locales et à leurs "réglementations spatiales" une prééminence croissante sur l'encadrement de la logistique.

CHAPITRE 3. LA "REGLEMENTATION SPATIALE" DU FRET

Alors que la réglementation économique disparaît et que beaucoup des règles opérationnelles (sociales, professionnelles) sont encore mal adaptées aux caractéristiques du fret urbain, une catégorie de réglementation que nous qualifions de "spatiale" se développe. Ce pouvoir réglementaire s'exerce essentiellement à un niveau local. Nous précisons dans un premier temps la définition de cette "réglementation spatiale" à travers l'étude des compétences en matière d'urbanisme et d'organisation de la circulation en France, avant d'analyser dans un second temps l'extension des pouvoirs locaux en matière de réglementation spatiale aux Etats-Unis.

1. Des compétences locales importantes sur la circulation et l'urbanisme en France

En zone urbaine, dans un espace dense, rare et cher, support à la fois d'un réseau ancien de voirie et de pôles d'activités attractifs, les effets externes négatifs et positifs du fret sont importants. L'intervention publique sur l'espace y prend des formes spécifiques. Elle relève de deux domaines principaux : la réglementation (ou "police" au sens juridique) de la circulation, incluant stationnement et livraisons, ainsi que l'urbanisme, qui fixe la localisation des activités (elles-mêmes génératrices et réceptrices de flux) et

de "partage des gains de productivité nés de la réduction des temps improductifs du personnel de conduite" en constitue un premier exemple concret. Voir aussi les négociations entre le Getra, un club des grandes entreprises de transport, et le "Groupement National des Hypermarchés (Carrefour, Auchan, Cora...). Voir Farhi S., "Distribution: le dialogue reprend", *Transports Actualités*, 27 janvier 1995.

¹ Certains parlent aujourd'hui de "la conversion réussie du secteur des transports" (*Les Enjeux*, avril 1996) tandis que d'autres évoquent la "crise de désarroi sans précédent" (FNTR, juin 1996) dans laquelle sont plongées les entreprises de transport routier.

² La crise de 1996 a déclenché des décisions réglementaires rapides (décrets des 12 et 19 décembre 1996), modifiant en particulier certaines dispositions du Contrat de progrès (réorganisation des durées journalières non rémunérées par exemple). Ce renforcement réglementaire, fait d'ailleurs au détriment du caractère partenarial des accords précédents, ne concerne pas directement les opérations urbaines.

des infrastructures de transport, et les règles de construction des aires de manœuvre des véhicules utilitaires.

1.1. La circulation des véhicules sur la voirie

Les mouvements des véhicules utilitaires relèvent de la réglementation générale de la circulation qui organise les mouvements et activités des différents usagers, piétons ou automobiles, sur une partie importante de l'espace urbain, le domaine routier. Le code de la route et le code des collectivités territoriales¹ convergent sur la personne du maire pour lui donner l'essentiel du pouvoir réglementaire de circulation sur le territoire communal.

1.1.1. Le code de la route

Le code de la route, c'est-à-dire l'ensemble des textes régissant "l'usage des voies ouvertes à la circulation publique", définit des règles générales de circulation et stationnement qui sont rarement spécifiques au transport des marchandises, en dehors de mesures essentiellement restrictives (comme les limitations de vitesse des poids lourds en agglomération ou plus récemment l'aggravation dans les zones touristiques des sanctions applicables aux véhicules de plus de 20m² de surface au sol mal stationnés²).

Le code de la route présente cependant une importance particulière sur certains points. L'article R. 1 rappelle quelques principes et définitions entrant directement dans "l'arsenal réglementaire" du transport de marchandises en ville. On y trouve d'abord la définition de l'agglomération³, qui détermine l'espace décisionnel du maire en matière de réglementation de la circulation : au sein d'une agglomération, dont il fixe librement les limites⁴, le maire exerce la réglementation de la circulation quel que soit le statut juridique de la voie (voies départementales et nationales incluses). L'article R. 1 établit également la distinction entre arrêt et stationnement. "Le terme "arrêt" désigne l'immobilisation momentanée d'un véhicule sur une route durant le temps nécessaire pour permettre la montée ou la descente de personnes, le chargement ou le

¹ Le "code général des collectivités territoriales" remplace depuis la loi du 21 février 1996 (partie législative) le code des communes.

² Articles R. 37 et R. 233-1 du code de la route (issus du décret n° 95-717 du 9 mai 1995). Pour ces véhicules, un stationnement "gênant" qui se prolonge devient un stationnement "abusif".

³ "Le terme "agglomération" désigne un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde" (article R. 1 du code de la route). A ne pas confondre avec l'agglomération (au sens de l'INSEE) représentant la totalité d'un espace urbain, souvent multi-communal.

⁴ Article R. 44 du code de la route. Cette compétence a été encore élargie par le décret du 14 mars 1986 : les décisions que le maire est amené à prendre à l'effet de fixer ou modifier les limites de l'agglomération ne sont plus soumises à l'approbation préalable du préfet.

déchargement du véhicule, le conducteur restant aux commandes de celui-ci ou à proximité pour pouvoir, le cas échéant, le déplacer". La livraison correspond donc juridiquement à un arrêt. On trouve aussi dans l'article R. 1 une définition de l'aire piétonne, "à l'intérieur du périmètre de laquelle la circulation des véhicules est soumise à des prescriptions particulières", en particulier pour les véhicules de livraison (article R. 225). Enfin l'article R. 1 donne la définition des routes à grande circulation qui, "quelle que soit leur appartenance domaniale, assurent la continuité d'un itinéraire à fort trafic, justifiant des règles particulières en matière de police de la circulation". Le partage des compétences entre maire et préfet sur ces routes, dont la liste est dressée par décret, est complexe¹. Nous verrons d'ailleurs que le statut de la région parisienne est dérogatoire en la matière.

En dehors de l'article R. 1, le code de la route établit certaines règles concernant les transports exceptionnels² et le transport de matières dangereuses³. Il fait également écho au code des collectivités territoriales sur un certain nombre de points, en particulier en matière de constatation des infractions.

1.1.2. Le code général des collectivités territoriales

Le code des collectivités territoriales définit les pouvoirs propres du maire en ce qui concerne la réglementation de la circulation et constitue à ce titre un élément primordial du cadre juridique du transport des marchandises en ville. Nous revenons de façon extensive en partie III sur les "pouvoirs de police du maire" qui l'autorisent à restreindre ou favoriser la liberté de circulation et de stationnement des véhicules utilitaires. Il suffit de savoir à ce stade que ces pouvoirs sont larges (ils concernent l'ensemble de la voirie publique et privée à l'intérieur d'une agglomération et relèvent de motifs nombreux d'intervention) et qu'ils sont strictement communaux.

Nous nous contentons ici d'évoquer le rôle de la police judiciaire et la distribution des compétences en matière de répression des infractions en ce qui concerne la circulation et surtout le stationnement des véhicules sur la voirie. Le non respect des

¹ Le principe est celui de la concertation préalable entre préfet et maire, ce dernier gardant ses compétences traditionnelles sauf pour la réglementation de la vitesse, la priorité de passage aux intersections et l'emprunt des ponts (nous le verrons en partie III).

² Art. R. 48 du code de la route (compétence préfectorale pour les autorisations de circuler).

³ Art. R. 10-2 du code de la route en ce qui concerne la vitesse des véhicules transportant des matières dangereuses, art. R. 53-2 pour les compétences préfectorales en matière de restrictions de circulation. Un arrêté du 15 septembre 1992 fixe en outre les règles principales sur le transport des matières dangereuses. Les prescriptions pour le transport des matières dangereuses sont à la fois techniques (freinage, équipement électrique du véhicule) et professionnelles (obligation d'une formation agréée pour les chauffeurs). Certaines règles de circulation (interdictions, horaires, limitations de vitesse, voies ouvertes à la circulation à Paris...) sont plus strictes que pour les autres marchandises.

réglementations par les transporteurs, mais aussi par les utilisateurs de véhicules particuliers (principalement leur stationnement sur les aires de livraison) participe aux problèmes quotidiens de circulation en ville. A cet égard, l'arbitrage public est mal assuré. La répression des infractions dépend de plusieurs autorités de police, nationales et locales. Le maire, comme ses adjoints, a la qualité d'officier de police judiciaire¹. Pour le reste, ce sont les forces de "police" (au sens organique) qui sont en charge de l'application des arrêtés municipaux. Si la plupart des grandes villes ont une police d'Etat², chargée d'exécuter les arrêtés du maire, de nombreuses communes ont en outre constitué des polices municipales³. Ces dernières ont généralement pour missions principales d'assurer la sécurité ou de lutter contre la délinquance, mais l'enjeu que représentent la circulation et le stationnement n'est pas à négliger. La police municipale est ainsi devenue dans beaucoup de communes un moyen important de surveillance du stationnement urbain, en particulier en région parisienne.

L'utilisation d'une police municipale reste néanmoins d'une portée limitée⁴. D'une part, son champ de compétences est faible. Si les attributions des agents de police municipale telles qu'elles sont définies par le code des collectivités territoriales sont assez larges⁵, le détail du code de procédure pénale en exclut en revanche le pouvoir de verbaliser les infractions à la circulation⁶. Les compétences de la police municipale sont limitées à la répression des infractions au stationnement sur voirie. Par ailleurs, l'emploi de cette police est strictement communal (plusieurs communes ne peuvent utiliser en commun les services d'un même agent de police municipale⁷) et peu flexible (une commune par

¹ Article L. 2122-31 du code des collectivités territoriales, qui rappelle l'article 16 du code de procédure pénale.

² La police d'Etat a été instaurée de plein droit pour les communes de plus de 10 000 habitants. Un projet de loi a prévu de supprimer ce seuil démographique. Le régime de la police d'Etat serait établi dans une commune "en fonction des besoins de la population en matière de sécurité et des caractéristiques de la commune", par arrêté en cas d'accord du conseil municipal, ou par décret en Conseil d'Etat dans l'hypothèse inverse.

³ La décision de création d'une police municipale relève du maire. Les agents de police doivent être agréés par le procureur de la République et assermentés (article L. 412-49 du code des collectivités territoriales).

⁴ Roth J., *Le service de la police municipale est-il en voie de disparition ?*, note de travail, C. de l'Administration territoriale, n° 7, 1984, pp. 54-68.

⁵ Article L. 2212-5 du code des collectivités territoriales : "Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions, et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques".

⁶ Article D. 15 du code de procédure pénale, art. R. 250-1 du code de la route. Les gardes-champêtres constituent une exception (art. R. 250 du code de la route, issu du décret n° 94-358 du 5 mai 1994).

⁷ Ce principe a été à l'origine d'une polémique récente. Lors de la discussion d'un projet de loi sur la "circulation des véhicules terrestres" en 1991, le statut des gardes-champêtres a été particulièrement débattu. La loi de 1991 a permis pour la première fois la constitution d'équipes de gardes-champêtres intercommunaux ("brigades vertes") chargées de surveiller l'application des mesures d'interdiction sur les véhicules visés par la loi. Auparavant, les communes ne pouvaient partager qu'un seul garde-champêtre avec leurs voisines. Il s'agit en apparence d'une mesure de détail, mais elle s'est heurtée aux réticences du gouvernement, attaché au principe traditionnel de l'interdiction des forces de police intercommunales.

exemple ne peut recruter "du personnel vacataire pour exercer des fonctions de police municipale"¹ même en période d'affluence comme l'été pour des communes touristiques).

Il faut cependant noter que la dichotomie entre police d'Etat et police municipale, regrettée officiellement par la plupart des responsables locaux, constitue souvent pour eux un moyen de ne pas être tenus pour responsables des désagréments causés par les règles qu'ils édictent (ou de l'insuffisance de ces règles). Nous revenons sur ce point à l'occasion de l'étude de la zone dense d'Ile-de-France.

1.1.3. Les plans de circulation

L'organisation de la circulation ne ressortit pas seulement du code de la route ou du code des collectivités territoriales. Diverses procédures facultatives, relatives à la gestion du trafic et à l'organisation de la circulation en milieu urbain, bien souvent de simples circulaires administratives, ont été proposées aux gestionnaires locaux et ont eu dans la pratique un impact important, mais dans le cas du fret d'une façon essentiellement restrictive. Sont examinés ici les plans de circulation des années 1970, les plans de déplacements urbains des années 1980 et leur réforme récente, et les "dossiers de voirie d'agglomération".

Les "plans de circulation" issus d'une circulaire de 1971 ont été proposés aux communes comme instruments de gestion à court terme de la circulation, dans l'attente des grands investissements en infrastructures promis dans les années 1960. Ils se sont cependant pérennisés, les communes se les appropriant même comme élément principal de leur politique de transport (et aussi d'urbanisme), car ils présentaient l'avantage d'être largement financés par l'Etat tout en restant de la compétence technique et décisionnelle des services municipaux². Si, en tant que tel, le transport des marchandises ne faisait partie d'aucune des grandes catégories d'objectifs définies dans la circulaire (carrefours, signalisation et feux, stationnement, transports en commun, piétons), les plans de circulation n'en ont pas moins largement contribué aux réglementations restrictives touchant les poids lourds. La circulation de transit, en particulier, a été tout particulièrement visée par ces plans, dont l'un des objectifs explicites consistait en la sauvegarde des centres villes et la revitalisation des fonctions commerciales et artisanales.

¹ *Journal Officiel*, "Questions écrites au gouvernement", Assemblée Nationale, 15 avril 1996, p. 2064.

² Faivre d'Arcier B., Offner J.M., Bieber A., *Les plans de circulation : évolution d'une procédure technique*, rapport de recherche IRT n°45, octobre 1979.

En définissant des "plans de déplacements urbains" (PDU) dans la LOTI (article 28), le législateur a cherché à élargir les plans de circulation afin que les collectivités locales puissent les intégrer dans une politique globale de transport et de mobilité. Un PDU est non seulement chargé d'établir les "principes d'organisation" des déplacements en transport collectif, mais aussi de ceux relatifs à la circulation et au stationnement des transports individuels. Bien que ceci inclue la circulation des véhicules utilitaires, les PDU n'ont en pratique jamais mentionné le fret. De plus, les décrets d'application prévus par la LOTI n'étant jamais parus, la mise en place d'un PDU est restée facultative. La récente loi sur l'air¹ va cependant avoir plusieurs incidences en matière de plans de déplacements urbains. Ceux-ci sont dorénavant obligatoires pour toute agglomération de plus de 100 000 habitants² et doivent intégrer de façon spécifique le transport des marchandises. Nous envisageons en partie III les conséquences prévisibles de cette réforme.

Enfin les dossiers de voirie d'agglomération (DVA) ont été proposés aux agglomérations de plus de 20 000 habitants par une circulaire de 1991. L'objectif des DVA, dont l'horizon est le moyen et surtout le long terme, est de permettre la conciliation des politiques de développement de la ville et de ses infrastructures et des politiques de déplacements. Mais comme les plans de circulation ou les anciens PDU, les DVA ne proposent formellement aux communes aucune action ou norme relative à la circulation des marchandises.

1.2. Les compétences d'urbanisme

L'urbanisme fixe les règles d'occupation de l'espace pour les activités "fixes" (industrielles, commerciales ou résidentielles) mais a aussi un impact sur les fonctions de transport qu'elles engendrent, en particulier sur le déplacement des marchandises en ville.

1.2.1. Le code de l'urbanisme

L'exercice des compétences générales d'urbanisme se répercute à trois niveaux sur le transport des marchandises. La décentralisation a donné aux communes l'essentiel du pouvoir de localisation des activités industrielles et commerciales (et donc le pouvoir indirect de détermination de la configuration des flux urbains de marchandises), de localisation des équipements spécifiques du fret comme les plates-formes logistiques et

¹ Loi 96/1236 du 30 décembre 1996.

² Plus exactement, toutes les autorités organisatrices des transports situées dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants devront avoir élaboré un PDU dans les deux ans à compter du 1er janvier 1997 (ce qui concerne plus de 80 agglomérations urbaines en France).

de détermination des normes d'accès et de stationnement lors de la construction d'un bâtiment neuf, en particulier en matière d'aire de chargement-déchargement pour les véhicules utilitaires. C'est ce dernier point que nous développons.

Un plan d'occupation des sols peut conditionner la délivrance des permis de construire à la réalisation de voies d'accès et d'aires de stationnement appropriées. Il joue à ce titre un rôle dans l'organisation des opérations de manutention en zone urbaine. "Le règlement¹ fixe les règles applicables aux terrains compris dans les diverses zones du territoire couvert par le POS (...). Le règlement peut en outre édicter les prescriptions relatives à l'accès, à la desserte, à l'équipement en réseaux divers... et édicter les prescriptions relatives aux obligations imposées en matière de réalisation d'aires de stationnement..."², notamment dans l'article 3 "accès et voirie", et l'article 12 "stationnement". En l'absence de POS, le code de l'urbanisme précise que la délivrance du permis de construire "peut être subordonnée à la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble à construire". Si le constructeur ne peut fournir lui-même les espaces de stationnement requis, "il peut être tenu quitte de ces obligations soit en justifiant (...) de l'obtention d'une concession à long terme dans un parc public de stationnement existant ou en cours de réalisation, soit en versant une participation fixée par délibération du conseil municipal (...) en vue de la réalisation de parcs publics de stationnement dont la construction est prévue"³.

L'article 12 représente un outil potentiel important d'action sur les conditions de réalisation des livraisons/enlèvements en milieu urbain, mais nous verrons en section III (chapitre 2) qu'il reste peu utilisé en tant que tel.

1.2.2. *L'urbanisme commercial*

Le droit de l'urbanisme a rarement pris en compte les activités commerciales et leur spécificité⁴. Le principe de la liberté du commerce a souvent interdit au législateur de réglementer ce domaine, pourtant essentiel à la création et au fonctionnement de la ville. S'il existe, depuis la loi Royer⁵, des règles spéciales pour l'implantation des grandes surfaces⁶, l'impact sur les flux induits de marchandises ou les capacités d'accueil des

¹ Le "règlement" d'un plan d'occupation des sols est l'ensemble des prescriptions techniques, esthétiques, etc. applicables aux zones régies par le POS.

² Article R. 111-4 du code de l'urbanisme.

³ Article L. 421-3 du code de l'urbanisme.

⁴ Bouyssou F., "Les documents d'urbanisme et les activités commerciales", *Droit et ville*, n°28, 1989.

⁵ Loi 73-1193 du 27 décembre 1973 (loi Royer).

⁶ L'arrêt du Conseil d'Etat, *Société Guyenne et Gascogne* du 7 mai 1986, établit généralement que les POS peuvent interdire l'exercice de certaines activités commerciales (définies par leur taille) dans une zone sans porter atteinte illégale à la liberté du commerce et de l'industrie.

poids lourds ne figurent pas au nombre des critères d'attribution de "l'autorisation d'urbanisme commercial". La réforme récente du droit de l'urbanisme commercial¹, qui a abaissé le seuil à partir duquel une autorisation est nécessaire pour créer ou agrandir un magasin² tout en durcissant les conditions d'obtention d'une autorisation (ce qui aura indirectement des répercussions sur la structure des activités commerciales et donc des flux), ne prévoit rien de plus que les textes précédents en ce qui concerne le transport et les livraisons.

1.3. Conclusion

L'analyse des instruments qui existent en matière de planification des déplacements révèle une grande variété d'outils aux mains des gestionnaires locaux : des pouvoirs de police de la circulation aux dossiers de voirie d'agglomération, le fret peut juridiquement s'insérer dans des procédures variées de gestion globale de la mobilité. Mais cette insertion n'est jamais spécifiquement organisée, ce qui a abouti dans les faits à une ignorance quasi totale du fret, constatée aussi bien dans les plans de circulation et les plans de déplacements urbains que dans les documents d'urbanisme et d'aménagement. L'analyse de la situation américaine va maintenant permettre de donner sur les compétences locales en matière de réglementation sur le fret un éclairage particulier.

2. Aux Etats-Unis, une décentralisation croissante des décisions sur le fret

La législation américaine n'offre de cadre juridique spécialisé aux activités urbaines du fret ni au niveau fédéral, ni à celui des Etats. Nous n'étudions pas en détail la réglementation économique, commerciale ou sociale du fret urbain, qui dans ses grandes lignes confirme le constat "d'invisibilité" fait pour la France, à la principale exception d'une meilleure intégration des véhicules utilitaires légers : la définition d'un véhicule utilitaire ne dépend généralement pas d'un tonnage minimal mais de l'existence d'une *fonction* de transport des marchandises³. La réglementation spatiale est en revanche plus spécifique en matière de fret urbain qu'elle ne l'est en France. Nous évoquerons en particulier les pouvoirs de réglementation de la circulation, qui s'inscrivent de façon particulière dans les réformes américaines actuelles relatives à la décentralisation et à la déréglementation dans les transports.

¹ Loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 (loi Raffarin).

² Le seuil est dorénavant fixé à 300 m² de surface de vente (au lieu de 1500). L'ouverture d'un hypermarché de plus de 6000 m² nécessite dorénavant une enquête publique.

³ Le droit du transport de l'Etat de New York intègre par exemple les véhicules légers en ce qui concerne les règles sociales sur la durée du temps de conduite total. Dans les articles établissant ces règles, "le terme "camion" inclut tout véhicule à moteur détenu et utilisé pour le transport de biens, d'emballages et de marchandises (...), incluant les véhicules à moteur couramment désignés comme des camionnettes ("auto truck") ou des véhicules légers de livraison ("light delivery car")" (McKinney's Consolidated Laws of New York, *Transportation Law*, § 210, Article 9-A, p. 395).

2.1. "Police power" et réglementation de la circulation

Le terme "police power" désigne aux Etats-Unis, de la même manière qu'en France, le pouvoir régalien de réglementation des pouvoirs publics. Il s'exerce sur des domaines traditionnels comme ceux de la santé ou de la sécurité publiques. La circulation, en particulier celle des véhicules de transport des marchandises, fait également partie du pouvoir de police. Mais l'attribution des compétences en matière de circulation aux Etats-Unis diffère, sur deux points importants, de ce qu'elle est en France. Les Etats se voient accorder un rôle central, et une vision "réticulaire" de la voirie est privilégiée.

2.1.1. Le rôle majeur des Etats fédérés

L'Etat fédéré américain est le "lieu d'origine" du pouvoir en matière d'organisation spatiale des activités. Le gouvernement fédéral n'a pas, par définition, de pouvoir général de police, en dehors d'un pouvoir implicite sur le domaine fédéral. L'essentiel du pouvoir fédéral général relève de la réglementation du commerce entre les Etats. Ce "commerce power" permet au gouvernement fédéral d'empiéter sur l'exercice du pouvoir d'Etat (on parle alors de "préemption"). L'annexe 5 expose un cas particulier de conflit de compétence entre les niveaux fédéral et étatique.

L'exercice de la compétence fédérale se traduit en matière de circulation par un pouvoir "actif" et un pouvoir "passif". Le pouvoir actif correspond, à titre d'exemple, à la réglementation uniforme de la vitesse des poids lourds sur les "routes désignées d'intérêt fédéral"¹. Le pouvoir "passif" consiste à interdire aux Etats d'adopter des réglementations restrictives trop générales ou discriminatoires (l'Etat de New York ne peut par exemple interdire aux camions californiens d'entrer sur son territoire), ou à leur imposer de prévoir au moins un itinéraire pour le transport des matières nucléaires².

La Cour Suprême des Etats-Unis avait depuis le "New Deal" donné une définition élargie de la notion de "commerce", permettant de fait au gouvernement fédéral de préempter de très nombreux domaines, dont la relation au commerce était parfois lointaine. Cependant par une décision récente³, considérée comme fondatrice, la Cour

¹ Les principales routes et autoroutes du réseau routier américain (voir annexe 5).

² Le pouvoir fédéral se comprend ainsi souvent comme la fixation d'un "plafond" de règles dont le but est la protection de l'activité économique et des transporteurs, les Etats ne pouvant qu'être "moins exigeants". Ainsi, le gouvernement fédéral fixe un minimum, en ce qui concerne les dimensions et poids, au-delà desquels un ensemble articulé peut être interdit de circulation : un Etat n'a pas le droit de "mettre la barre trop bas" (actuellement 16 mètres de long et 36 tonnes, ces limites allant prochainement être révisées à la hausse).

³ Cour Suprême, *U.S. v. Lopez*, 26 avril 1995.

Suprême a annulé un projet de loi du Congrès au motif, invoqué pour la première fois depuis 1936, que l'activité réglementée (en l'occurrence le port d'une arme aux alentours des écoles) n'avait de relation ni directe ni indirecte avec le commerce inter-Etats, et relevait entièrement du pouvoir de police des Etats. Cette décision risque d'avoir des conséquences sur la distribution future des pouvoirs entre les Etats et le niveau fédéral, au profit des premiers.

De leur côté, les gouvernements locaux sont des "créatures de l'Etat". Quels que soient le type et l'origine de la collectivité locale¹, c'est l'Etat qui délègue, de façon discrétionnaire, tout ou partie de son pouvoir de police : une responsabilité locale n'existe qu'à la suite d'une délégation expresse et spécifique de l'Etat, qui peut la lui reprendre. Cette délégation n'a pas à être uniforme : deux municipalités voisines de même type peuvent se voir attribuer des responsabilités différentes. L'Etat peut aussi ne déléguer que certains aspects de son pouvoir général (stationnement, signalisation, etc.). L'encadrement par l'Etat des pouvoirs locaux peut être très étendu : en matière de signalisation des hauteurs de ponts ou tunnels, l'Etat de New York a interdit aux gouvernements locaux de diverger de la réalité physique de "plus de 7,5 cm" (la ville de New York sous-estimait systématiquement, pour des raisons de sécurité, les hauteurs de ponts de plus de 30 cm, ce qui interdisait à certains poids lourds de circuler).

Le processus complexe de délégation "à plusieurs vitesses" des pouvoirs d'Etat aux gouvernements locaux entraîne des difficultés d'interprétation se traduisant par de nombreux recours devant les tribunaux. La jurisprudence prend, comme en France, une importance réelle sur ces sujets, et le juge a défini un ensemble de grands principes (comme celui de la non discrimination entre usagers, même si ce principe reste soumis à de larges exceptions²). Par exemple, la ville de New York n'a pu interdire en 1981 l'entrée de certains quartiers de la ville aux "voitures à passager unique"³. Le juge a en effet estimé que si l'Etat avait donné le pouvoir à la ville de réglementer les types de véhicules, il ne lui avait pas donné celui de réglementer le nombre de leurs passagers. De même, la ville a tenté en vain d'interdire l'entrée de tous les poids lourds à double-remorque sur son territoire.

¹ On distingue généralement aux Etats-Unis d'une part les comtés (counties) et les "towns" (nous laissons le mot "town" en anglais pour le distinguer de "city", traduit dans cette thèse par ville), qui sont des circonscriptions "involontaires" (leur existence, le découpage de leur territoire relèvent d'une décision d'Etat), d'autre part les villages et villes, qui sont des circonscriptions "volontaires" (c'est aux habitants que revient l'initiative de demander le "détachement" de la ville ou du village du comté auquel ils appartenaient). En général, un comté est plus large qu'une ville ou qu'une "town", à l'exception des très grandes villes : la ville de New York regroupe cinq comtés.

² Il est fréquent par exemple qu'une municipalité ait le droit, sous certaines conditions, de réserver le stationnement sur voirie aux résidents. En France, du fait du principe d'égalité des usagers, cette possibilité est plus réduite.

³ "Single occupancy vehicle".

2.1.2. La distribution domaniale des compétences de réglementation

Les pouvoirs originaux ou délégués de réglementation de la circulation relèvent généralement aux Etats-Unis d'une notion de domanialité sur le réseau de voirie. Le réseau routier américain est composé de près de 6,4 millions de km¹ d'autoroutes, de routes et de rues, partagés entre un "système aidé" (représentant 22% du kilométrage et 82% des véhicules-km) et un "système non aidé"². Dans cet ensemble, l'essentiel du pouvoir réglementaire relève des Etats fédérés et des collectivités locales.

Tableau 9. Compétences réglementaires sur le réseau routier aux USA

Compétence	Etat	Local	Fédéral	Total
Système aidé :				
Réseau Interstate	100,0	0,0	0,0	100%
Autres routes primaires	98,8	1,0	0,2	100%
Routes secondaires	49,3	50,5	0,2	100%
Voirie urbaine	23,0	77,0	0,0	100%
Système non aidé	9,0	84,0	7,0	100%
Ensemble	20,0	74,0	6,0	100%

(en % du kilométrage)

Source : à partir de Transportation Research Board, Providing Access for Large Trucks, Special Report n°223, 1989, p. 55.

Un cinquième du réseau total (exprimé en longueur de voies), comprenant l'essentiel du réseau autoroutier et du réseau "primaire", mais aussi près d'un quart des grands axes de voirie urbaine, est géré et réglementé au niveau étatique. Les collectivités locales sont responsables de 74% du kilométrage routier et autoroutier total du pays, incluant environ la moitié du réseau secondaire, plus des trois-quarts du réseau urbain aidé ainsi que la quasi-totalité des réseaux locaux. La compétence fédérale en matière de police de la circulation sur la voirie aux Etats-Unis reste limitée.

¹ Nous rappelons que dans l'ensemble de la thèse, les conversions des mesures anglo-saxonnes au système métrique se font à partir des barèmes suivants :

1 mile = 1,6 km
1 inch (pouce) = 2,5 cm
1 foot (pied) = 30 cm

² On distingue pour le domaine routier le "système aidé" financièrement (construction, exploitation, entretien) par le gouvernement fédéral, du "système non aidé". Le réseau aidé est composé du système primaire ("FAP", ou Federal Aid Primary, incluant les autoroutes inter-Etats et les principales routes reliant les grandes centres urbains), des principales routes rurales, directement connectées au réseau primaire, et des principales artères de circulation en milieu urbain.

Tableau : kilométrages et veh-km sur le réseau routier aux USA

Système	Kilométrage	%	Veh-km (millions)	%
Système aidé :				
Réseau Interstate	70 925	1	667 528	22
Autres routes primaires	413 000	7	892 590	29
Routes secondaires	637 325	10	266 077	9
Voirie urbaine	236 770	4	684 635	22
Sous total	1 358 020	22	2 510 830	82
Système non aidé	4 840 430	78	568 093	18
Total	6 198 450	100	3 078 923	100

Source : à partir de Transportation Research Board, *op. cit.*, p. 32.

En ce qui concerne la verbalisation, il n'y a pas de police fédérale aux Etats-Unis (en dehors des polices spéciales comme le FBI ou la police des parcs nationaux). Tous les gouvernements locaux ont leur propre police, chargée à la fois de l'application des arrêtés municipaux et de celle des réglementations d'un niveau supérieur.

Nous voyons les détails de ces partages de compétences et les implications de ces principes lors de la présentation des règles de circulation dans l'agglomération new-yorkaise. Il faut surtout noter un contexte d'accentuation de la décentralisation, qui renforce à la fois les pouvoirs des Etats fédérés et les pouvoirs délégués des gouvernements locaux.

2.2. Un contexte de décentralisation et de déréglementation

La décentralisation est une aspiration récurrente de la société américaine permettant, selon les tenants de l'école du *Public Choice*, de répondre de façon différenciée aux besoins des populations locales en matière de services urbains¹. Elle se caractérise aujourd'hui par un désengagement relatif du niveau fédéral qui, affiché comme programme politique depuis les gouvernements Reagan, s'est accéléré depuis 1994². On assiste parallèlement au renforcement des prérogatives des Etats et à la réduction des liens privilégiés entre collectivités locales et gouvernement fédéral (notamment en ce qui concerne le versement des dotations budgétaires)³.

Pour illustrer en matière de transport les implications de cette évolution, nous évoquons ici le vote du ISTEA (exemple d'une décentralisation volontaire des compétences) et des politiques plus récentes de déréglementation.

2.2.1. Le ISTEA

En 1991 est voté le *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* (ISTEA), loi fédérale sur "l'efficacité du transport terrestre intermodal". Le ISTEA est, tout à la fois, un ensemble, comparable à la LOTI française, de grands principes de politique des

¹ Lefèvre C., "Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992)", *Politiques et management public*, volume 10, n°4, décembre 1992.

² Alors que les majorités républicaines élues au Congrès en 1994 et 1996 ont multiplié les projets de loi de dévolution des pouvoirs fédéraux aux Etats et aux collectivités locales, et que des Etats et des comtés remettent en cause la légitimité fédérale (en exigeant la "restitution" des parcs naturels fédéraux par exemple), on a vu que la Cour Suprême venait de limiter la définition du commerce inter-Etats et donc les compétences fédérales (*U.S. v. Lopez* précité).

³ Simon J.P., *L'esprit des règles, réseaux et réglementation aux Etats-Unis : câble, électricité, télécommunications*, Paris, Editions L'Harmattan, 1991.

transports¹ accompagnés d'une réorganisation institutionnelle et juridique, et un programme d'investissement ambitieux (pour l'ensemble du territoire américain, 150 Mds de dollars ont été affectés pour la période 1991-1996, dont 120 pour les routes et 30 pour le transport collectif). Le ISTEA permet aux institutions étatiques et locales en charge de la planification et de l'aménagement des transports une plus grande flexibilité dans l'utilisation des financements fédéraux, notamment pour l'affectation de subventions routières à des systèmes de transport collectif. Le ISTEA renforce en particulier le rôle des *Metropolitan Planning Organizations* (MPO)², qui sont chargées par la loi de préparer les *Transportation Improvement Programs* (TIP), s'apparentant à des contrats de plan entre le gouvernement fédéral et les Etats ou les agglomérations urbaines. Le TIP fixe les priorités d'investissement locales et régionales, vers lesquelles seront dirigées les subventions fédérales (avec en général un cofinancement local de 20%)³. Le ISTEA a encore pour objectif le développement de l'intermodalité. Les MPO doivent élaborer un schéma directeur intermodal de transport (*Intermodal Management System*), à la fois pour le fret et le transport des voyageurs. Enfin, le ISTEA a été élaboré en coordination avec le *Clean Air Act* (CAA) de 1990, qui restreint encore par rapport au CAA de 1970 les normes maximales autorisées de pollution atmosphérique⁴. Les financements issus du ISTEA doivent être donnés en priorité aux projets "propres", et un fonds spécial est prévu pour les projets innovants sur le plan environnemental.

Alors que le ISTEA approche de son terme, et qu'un "ISTEA 2"⁵ est en cours de préparation, la mise en œuvre du programme est encore inachevée et beaucoup des financements prévus n'ont pas été distribués. Surtout, cette mise en œuvre est très variable d'un Etat à l'autre ou d'une agglomération urbaine à une autre⁶. Bien que

¹ Selon le premier paragraphe de la loi, il s'agit de "développer un système national de transport intermodal qui soit garant de l'efficacité économique et respectueux de l'environnement, qui donne les bases permettant à la nation d'être compétitive au sein de l'économie globale, et qui puisse transporter les personnes et les biens sans gaspillage d'énergie".

² Une agglomération de plus de 50 000 habitants aux Etats-Unis peut constituer une *Metropolitan Planning Organization* (MPO), sorte d'agence d'urbanisme intercommunale ayant compétence sur un certain nombre de domaines dont le transport, et dont l'existence conditionne la réception de certaines aides fédérales. Il y a aujourd'hui environ 340 MPO, dont une cinquantaine dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants. Le ISTEA distingue quatre types de MPO, dont les responsabilités et le pouvoir financier croissent en fonction de la taille et de la complexité de l'agglomération dont elles sont en charge. En particulier, les zones de plus de 200 000 habitants constituent des *Transportation Management Areas*, où les MPO établissent les priorités en matière de grands projets de transport, et sont responsables de l'utilisation des fonds spéciaux d'amélioration de la qualité de l'air.

³ Le ISTEA a amélioré la procédure des TIP en particulier en imposant un plan de financement réaliste. Jusque là, les MPO se contentaient de vérifier la compatibilité des différents projets locaux sans établir de priorité, surtout sur des critères budgétaires.

⁴ Le *Clean Air Act* (loi sur l'air) de 1990 a renforcé par rapport à la loi précédente de 1970 les réglementations des véhicules utilitaires en matière d'émissions polluantes. Des limites d'émissions d'hydrocarbures, de NO, de CO et de particules sont fixées chaque année par l'agence fédérale de l'environnement.

⁵ Appelé aussi "NEXTEA".

⁶ McDowel B.D., "Case Study Findings on Metropolitan Planning Organizations", *Transportation Research Circular*, n°450, décembre 1995.

constituant en théorie un renforcement de l'intervention fédérale dans un certain nombre de domaines (coopération intercommunale, environnement, intermodalité), le ISTEA a surtout été conçu et pratiqué comme un moyen pour les Etats et les MPO d'accroître leurs responsabilités. Cette émancipation vis-à-vis du gouvernement fédéral continue à constituer l'une des principales revendications des collectivités territoriales. Nous pouvons sur ce point et à titre d'exemple citer l'association des responsables des directions des Transports des Etats : "Il est nécessaire de laisser plus de liberté aux Etats, aux gouvernements locaux et aux MPO pour qu'ils définissent leur propre système de transport métropolitain. Ce qu'il nous faut, c'est moins de prescription fédérale et plus d'assistance fédérale"¹.

Les mêmes auteurs reconnaissent néanmoins que cette décentralisation ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes. F. François² en soulève en particulier deux, relatifs à la coordination régionale des actions locales : d'une part les MPO sont encore dominées par les élus locaux, qui éprouvent des difficultés à raisonner à l'échelle régionale ou métropolitaine, d'autre part la responsabilité des plans d'occupation des sols continue à incomber aux collectivités locales et nuit à la coordination régionale des actions d'aménagement.

Surtout, les problèmes nés de la décentralisation des compétences de transport se posent de façon particulièrement cruciale dans le cas des régions urbaines qui chevauchent plusieurs Etats. Une MPO ne pouvant relever que de la tutelle d'un seul Etat, le ISTEA a prévu des dispositions, non obligatoires, pour les agglomérations multi-étatiques, en donnant au ministre fédéral des Transports la faculté d'établir des prescriptions encourageant les MPO de l'agglomération à la coopération³, et en autorisant d'office les Etats à établir entre eux des accords formels de coopération dans ces domaines. Mais nous verrons pour New York que de telles dispositions n'ont pas été suivies d'effets.

Enfin en matière de fret, si la loi a contraint les MPO à porter une plus grande attention à la planification du transport des marchandises, force est de constater que celle-ci a du mal à se mettre en place. Le fret et les activités logistiques sont mal connus des responsables des MPO, dont le niveau technique en la matière est encore faible⁴. L'introduction des mécanismes du ISTEA a incité en revanche les milieux économiques,

¹ François F., "Institutional Aspects of Metropolitan Planning", *Transportation Research Circular*, n°450, décembre 1995.

² Lui-même membre de l'*American Association of State Highway and Transportation Officials*.

³ Section 1024 d(1) du ISTEA: "Le ministre des Transports définira comme il l'estimera nécessaire des instructions visant à encourager les gouverneurs et les MPO des agglomérations multi-étatiques à assurer une planification coordonnée des transports à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération".

⁴ François, *op. cit.*

l'industrie du transport et leurs représentants professionnels à se mobiliser pour faire connaître leurs activités et à coopérer avec les responsables publics afin de "rendre l'industrie du fret plus à l'aise vis-à-vis des décideurs locaux"¹.

Dans le même temps que se mettaient en place les principales dispositions du ISTEA, le contexte réglementaire général du fret changeait avec l'achèvement de la déréglementation économique du transport routier.

2.2.2. L'accroissement des réglementations locales

Dans un ouvrage récent², des politologues américains ont analysé l'histoire de la réglementation publique du fret aux Etats-Unis et la situation actuelle depuis la préemption, par le gouvernement fédéral, des derniers éléments de réglementation économique du transport routier relevant des Etats³. Le transport routier de marchandises était jusque-là l'archétype d'un "système dual" d'action publique, caractérisé par l'intervention simultanée mais autonome (et parfois contradictoire) d'une réglementation de niveau fédéré et d'une réglementation de niveau fédéral. L'ouvrage analyse l'origine des divergences entre ces deux types d'intervention. Globalement, les Etats se sont montrés très réticents à promouvoir la déréglementation, sous la pression en particulier d'un certain nombre de "lobbies" (groupements de transporteurs locaux, syndicats des conducteurs, etc.). A l'inverse, le pouvoir fédéral, animé par une logique ne relevant pas forcément d'une pression extérieure mais plutôt d'une vision interne de l'intérêt collectif, s'est montré précurseur en matière de déréglementation⁴. Ce volontarisme fédéral en faveur de l'ouverture des marchés du transport a ainsi, pour les auteurs, ouvert la voie aux innovations logistiques qui ont marqué le fret américain de ces quinze dernières années (transport intermodal, messagerie express, etc.).

Mais les auteurs remarquent qu'à l'opposé de ce mouvement de "déréglementation économique", les interventions locales, régionales et étatiques en matière de réglementation "opérationnelle" s'accroissent. On a vu plus haut que de telles réglementations comprenaient la détermination des gabarits, des normes de sécurité et

¹ A. Pisarski, *op. cit.*, lors de la présentation de son ouvrage à la conférence annuelle du Transportation Research Board en janvier 1994.

² Teske et al., *op. cit.*

³ *Aviation Improvement Program Reauthorization Act*, 1994, précité.

⁴ Cette déréglementation se poursuit avec la disparition de la "ICC" : alors qu'elle constituait le symbole même de l'intervention fédérale sur les Etats, la *Interstate Commerce Commission* (ICC) a été démantelée, ses attributions restantes étant réparties entre plusieurs ministères fédéraux dont celui des Transports. La ICC (née en 1887) était responsable depuis les années 1930 de la réglementation économique du transport routier et des chemins de fer. Avec la disparition des dernières réglementations du transport routier en 1994, la ICC s'est spécialisée sur la régulation du transport ferroviaire (contrôle des fusions, arbitrage des conflits sur les tarifs).

de pollution, des règles de circulation et stationnement, ainsi que celle du montant des taxes sur les véhicules. Ces règles sont particulièrement peu coordonnées entre les Etats ou les collectivités d'une même zone, et l'ouvrage fait un recensement des coûts et des problèmes concrets posés aux transporteurs par la variation de règles techniques ou de circulation d'un territoire à l'autre. Malgré les appels du pouvoir fédéral à une homogénéisation, l'absence de coordination s'accroît, annulant les gains potentiels de l'achèvement de la déréglementation économique du transport routier. Pour illustrer ce point, relevons une des recommandations principales du rapport de la *Regional Plan Association* (évoqué en partie I), afin de parvenir à l'amélioration des performances du système de transport new-yorkais : il s'agit d'aboutir à "des réglementations locales et étatiques moins restrictives en matière de transport routier"¹.

CHAPITRE 4. CONCLUSION : INVISIBILITE DU FRET ET POUVOIRS LOCAUX CROISSANTS

La France et les Etats-Unis partagent une "invisibilité" du fret urbain dans les normes et codes nationaux relatifs au transport de marchandises d'une part, aux activités urbaines d'autre part, et une appropriation locale croissante des compétences publiques sur la circulation des marchandises. Si d'un côté la libéralisation de l'accès au marché, de la fixation des itinéraires ou des prix du transport des marchandises est achevée à la fois pour les transports locaux et pour ceux de longue distance, de l'autre les réglementations opérationnelles, en particulier spatiales, touchant le fret en milieu urbain se renforcent. Ces interventions répondent généralement au souci de protéger les zones résidentielles (et au "nymbisme"² croissant des administrés) et se manifestent à travers le zonage et les restrictions à la circulation de transit ou aux opérations de chargement et de déchargement. Les institutions locales parviennent à exercer un contrôle important sur les décisions effectives concernant le transport des marchandises en milieu urbain.

A Paris comme dans la région new-yorkaise, cette situation générale se double de situations particulières engendrées par le statut métropolitain de ces deux agglomérations. Nous allons nous pencher, dans les trois prochaines sections, sur les principales politiques mises en œuvre en matière de transport des marchandises dans les deux villes, en insistant sur leur double caractéristique commune : d'un côté un interventionnisme politique fort affiché en matière de grands équipements logistiques

¹ DRI/McGraw-Hill, *op. cit.*, p. 23.

² Néologisme anglais créé à partir de l'expression "*Not In My BackYard*" (pas chez moi), qui exprime le refus des nuisances immédiates causées par les infrastructures de transport et autres activités polluantes, quand bien même elles seraient reconnues comme nécessaires sur le plan collectif.

(section II), de l'autre des actions plus "discrètes" sur la circulation quotidienne des marchandises (section III).

SECTION II. GESTION ET PLANIFICATION DES GRANDS "OBJETS" LOGISTIQUES

A partir des moyens donnés par les cadres juridico-législatifs examinés dans le chapitre précédent, comment les deux métropoles de Paris et New York organisent-elles leur réponse aux problèmes posés par "l'intrusion logistique" dans leur territoire ? Plusieurs acteurs, situés à différents niveaux institutionnels - local, supra-local, étatique ou supra-étatique - interviennent sur le transport des marchandises et les fonctions logistiques présents dans l'espace métropolitain des deux villes. On trouve, à l'annexe 6, pour chacune des deux agglomérations, la liste des institutions intervenant sur le fret, dont les actions sont rangées dans trois catégories :

- la réglementation, qu'elle soit économique ou opérationnelle (en particulier celle qui porte sur la circulation) ;
- la gestion, directe ou concédée, d'un équipement ou d'un service logistique et de transport ;
- enfin, la planification régionale et l'aménagement spatial des équipements logistiques (infrastructures linéaires et équipements terminaux), ainsi que la participation aux études et à la recherche relatives au fret urbain.

Dans cette section, nous étudions plus particulièrement les deux derniers niveaux d'intervention, qui correspondent à une action sur les "grands objets techniques", souvent multimodaux, du fret et de la logistique en ville. Les politiques de planification ou de gestion directe de plates-formes ou d'autres grands types d'équipements logistiques apparaissent en effet privilégiées, un effort particulier étant fait en matière de multimodalité souvent présentée comme la réponse fonctionnelle la plus pertinente que puisse donner une métropole aux nouveaux besoins logistiques (section II, partie I). Après avoir décrit dans le premier chapitre les principales institutions gouvernementales ou para-publiques intervenant sur les grands équipements et sur certains services logistiques dans les deux villes (tel que l'Etat en France à travers le ministère des Transports et des institutions para-publiques de type "authorities" pour New York) et posé le problème de leur coordination, nous nous attardons, dans le deuxième chapitre, sur la promotion des plates-formes logistiques et des schémas directeurs s'y référant pour le cas de Paris. Le troisième chapitre, enfin, est consacré à l'intervention logistique d'une institution new-yorkaise particulière, la Port Authority of New York and New Jersey.

CHAPITRE 1. LES INSTITUTIONS INTERVENANTES

Qui fait quoi à Paris ou New York en matière de fret ? On recense dans les deux métropoles plusieurs dizaines d'institutions publiques ou para-publiques (établissements publics, sociétés d'économie mixte en France, "authorities" américaines), qui prennent part à titres divers à l'organisation des activités du fret. Disséminée au sein d'une multitude d'acteurs, à la recherche d'une coordination formelle ou informelle, l'intervention publique n'en reste pas moins importante en matière de transport des marchandises. Elle semble placer en particulier ses espoirs dans la multimodalité.

1. L'insuffisance de la coordination institutionnelle

La gestion du fret métropolitain à Paris et à New York, où l'on dénombre une multitude d'intervenants et peu de partenariats formels ou informels, apparaît faiblement coordonnée sur le plan institutionnel. "Les questions du fret n'ont jamais fait l'objet d'actions publiques coordonnées"¹.

On constate à Paris comme à New York une configuration institutionnelle "bipolaire" des compétences en matière de fret. Mais alors qu'à Paris il s'agit d'un face à face entre l'Etat et les communes, à New York ce sont deux Etats qui se font face. Dans les deux cas, il convient de relever la quasi-absence d'institutions de niveau métropolitain et ceci dans des proportions plus fortes encore que pour les autres agglomérations de chacun des deux pays. Les raisons en sont néanmoins différentes, touchant au caractère dérogatoire des institutions régionales à Paris et au caractère multi-étatique de l'agglomération à New York.

1.1. A Paris, le manque d'intermédiaire régional

En région parisienne l'Etat, à travers le ministère des Transports et les établissements sur lesquels il exerce sa tutelle (SNCF, Air France, Port autonome de Paris, Aéroports de Paris...), est promoteur des grandes infrastructures et intervient directement ou indirectement sur l'organisation ferroviaire, maritime ou aérienne. La réglementation sur les routes à grande circulation de la région dépend de l'Etat, de même que le réseau de la ville de Paris² ; c'est encore l'Etat qui est en charge des nouveaux systèmes d'information aux automobilistes de type "SIRIUS". L'Etat, enfin, à travers l'établissement de la police

¹ NJTPA (1995), *op. cit.*, p. 56.

² A travers la compétence du préfet de police. Mais celui-ci agit véritablement pour le compte de la ville de Paris (voir partie III).

nationale dans les villes de plus de 10 000 habitants, participe à l'application locale des règles de la circulation.

Ce dispositif étatique fait face à près de 1300 communes (dont la superficie moyenne ne dépasse pas 10 km²), responsables au quotidien de la circulation des marchandises par le financement de la voirie locale et la fixation réglementaire des conditions de son utilisation, ainsi que par les pouvoirs d'urbanisme.

Entre les deux, le Conseil régional d'Ile-de-France joue le rôle d'un grand investisseur (près de 40 % de son budget est consacré annuellement au transport, soit plus de quatre Mds de francs, dont une bonne part sert au financement d'infrastructures routières) et multiplie à travers l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAURIF) les propositions en matière de planification logistique (voir chapitre 2 de cette section). Mais cette région (dont le statut se trouve, par ailleurs, dérogeant au droit commun dans la LOTI¹), financièrement puissante et intervenant largement dans la configuration des infrastructures et les efforts d'études et de recherche, n'exerce pas de rôle institutionnel proportionnel à son engagement budgétaire, à commencer par l'élaboration du schéma directeur régional² (même si celle-ci fait l'objet de négociations permanentes avec l'Etat) et reste sans pouvoir normatif sur la circulation³.

Cette configuration forme un "patchwork" spatial de compétences concurrentes sur le fret dont la coordination est souvent difficile⁴. L'arbitrage recherché est assuré *in fine* par l'Etat à l'occasion de l'élaboration du schéma directeur de la région (SDRIF), moment également propice à une réflexion sur les grands équipements logistiques d'intérêt régional. Mais la périodicité des SDRIF est faible⁵ (voir chapitre 2 de cette section).

¹ L'article 46 de la LOTI prévoit des "dispositions législatives spéciales" pour la région Ile-de-France en ce qui concerne le transport de personnes (urbain et non urbain) et les "comités régionaux des transports". Ces dispositions n'ont pas encore été mises en place.

² Zylberberg L., *De la région de Paris à l'Ile-de-France, construction d'un espace politique*, Thèse pour le Doctorat de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, 1993. L'auteur montre le rôle central de l'usage des compétences d'aménagement dans la formation d'un espace régional institutionnel et politique francilien. L'apparition de la région Ile-de-France en tant qu'acteur politique bien identifié s'est révélée précoce par rapport à celle des autres territoires régionaux en France, mais la région est ensuite devenue relativement moins active et s'est laissée distancer par de nouveaux acteurs institutionnels, à savoir les départements et les grandes communes.

³ La réforme récente des plans de déplacements urbains (voir annexe 8) accorde de même à l'Etat la compétence principale de l'élaboration et de la révision du PDU francilien, alors que ce sont les autorités d'agglomération (autorités organisatrices des transports) qui en sont en charge ailleurs.

⁴ La fragmentation du territoire institutionnel et l'absence d'institution supra-communale forte sont des caractéristiques partagées par la plupart des grandes villes françaises. Mais elles sont renforcées en région parisienne par plusieurs dispositions, dont celles que nous venons d'évoquer (élaboration du schéma directeur, élaboration des plans de déplacements urbains, organisation des transports publics).

⁵ Le premier schéma directeur de la région parisienne date de 1965. Reformulé en 1976, il a laissé la place à un nouveau schéma en 1994.

1.2. Une structure bi-étatique à New York

De son côté, la région new-yorkaise présente aux Etats-Unis une configuration exceptionnelle, car au-delà de sa taille ou de son produit régional qui en font la première région urbaine américaine et l'une des premières du monde, elle se distingue par un territoire institutionnel partagé entre trois Etats fédérés, New York, le New Jersey et le Connecticut¹, eux-mêmes subdivisés en une multitude de gouvernements locaux. Déjà métropole aux "1400 gouvernements"² en 1960, la grande région de New York-New Jersey compterait aujourd'hui plus de 2000 unités politiques ou établissements publics distincts³.

L'agglomération new-yorkaise apparaît, schématiquement, divisée en deux de façon presque "brutale" : d'un côté New York (et la partie du Connecticut appartenant à la région), de l'autre le New Jersey ; clivage encore accru par la diminution de l'intervention fédérale sur le "commerce" et le transport inter-Etat (chapitre 3, section I de cette partie). Les enjeux de gestion publique et de planification des transports se posent avec une force particulière dans un pays où les Etats et par délégation leurs collectivités locales sont, comme nous l'avons vu, les sources du pouvoir dans les affaires urbaines⁴.

Les deux Etats de New York et du New Jersey, qui gèrent directement la circulation sur leur propre réseau, en particulier les "thruways", supports importants de la circulation des marchandises, contrôlent chacun de leur côté les institutions majeures du fret que sont la *Triborough Bridge and Tunnel Authority* (la TBTA est responsable des ponts et tunnels connectant les "boroughs" de la ville de New York), ou encore la *New Jersey Turnpike Authority*, en charge de l'autoroute principale du New Jersey.

Il faut ajouter à cela que les dispositifs et les montants des péages urbains sont très hétérogènes, suivant les catégories d'administrations qui les gèrent (certains ponts et tunnels sont gratuits, d'autres payants avec de grands écarts⁵). Les projets de péages électroniques (déjà à l'essai sur certains tronçons) sont mis en place séparément. Le système ferroviaire de fret souffre enfin de l'absence de coordination entre les lignes

¹ Précisons cependant que seule une faible part de la région new-yorkaise dépend du Connecticut.

² Wood R., *1400 governments - The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge, Harvard University Press, 1961.

³ Regional Plan Association, *A Region at Risk, Executive Summary of the Third Regional Plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area*, New York, août 1996, p. 7.

⁴ Les Etats ont toujours eu un rôle prééminent en ce qui concerne la mise en place et la gestion du système de transport, tandis que les collectivités locales ont le rôle principal en matière d'usage des sols. Del Giudice S., "MPO perspective", *Transportation Research Circular*, n° 450, décembre 1995.

⁵ De même qu'en matière de transport collectif de voyageurs, il n'existe aucune coordination tarifaire entre le métro de la ville de New York, le *Long Island Railroad* et le PATH.

régionales du New Jersey et le *Long Island Railroad* et de la concurrence exercée par les lignes de voyageurs.

Au niveau de l'aménagement régional et de la planification, il existe deux grandes "Metropolitan Planning Organizations"¹ dans la région de New York, le *New York Metropolitan Transportation Council* (NYMTC) et la *North Jersey Transportation Planning Authority* (NJTPA). Ces institutions anciennes, en charge depuis plusieurs années des études de planification des infrastructures de transport en liaison avec les schémas directeurs d'aménagement, ont tiré profit du vote du ISTEA pour renforcer leurs moyens et leurs équipes (chapitre 3, section I de cette partie). La planification du fret n'est pour l'instant qu'un aspect mineur de leurs activités : NYMTC n'emploie que trois personnes en matière de fret et la NJTPA, en pleine restructuration, ne s'est pas encore impliquée dans les problèmes de fret (en dehors du financement d'une étude sur les mouvements de conteneurs), mais les deux agences sont responsables du *Intermodal Freight Management System* (système de fret intermodal requis par le ISTEA). NYMTC a aussi entrepris l'élaboration du schéma directeur à long terme (horizon 2015) de la région de New York, qui inclut le fret.

Ces développements, rendus par ailleurs difficiles en raison des restrictions budgétaires, s'effectuent sans coopération mutuelle. Les deux MPO se font face, l'une à New York, l'autre dans le New Jersey, sans volonté ni possibilité juridique de coopérer. Des contacts informels existent entre techniciens, mais l'élaboration des nouveaux schémas directeurs de transport se fait de façon indépendante de chaque côté de l'Hudson, ce qui engendre des situations paradoxales : ainsi le *Intermodal Freight Management System* que NYMTC a élaboré en 1994-1995 n'a pu prendre en compte les équipements logistiques du New Jersey que grâce à des études effectuées et fournies par la Port Authority. La NJTPA n'avait ni les moyens, ni la volonté de collaborer à un rapport commun prenant acte du caractère transfrontalier de la fonction logistique new-yorkaise.

1.3. Quelques structures de partenariat informel

Il existe en région parisienne plusieurs lieux de partenariat sur le fret. L'Ile-de-France est même sur ce point en avance par rapport à d'autres régions françaises. Le Conseil économique et social, structure permanente existant dans chaque région², réunit régulièrement les professionnels publics et privés franciliens du fret et multiplie les rapports sur le sujet³. On peut également mentionner des instances *ad hoc* comme le

¹ Voir note p. 162.

² Article L. 4134-2 et suivants du code général des collectivités territoriales (la loi du 6 février 1992 a remplacé les comités économiques et sociaux par les conseils économiques et sociaux).

³ Voir par exemple le *Rapport sur les difficultés rencontrées dans les enlèvements et dans les livraisons de marchandises*

groupe de travail qui s'est formé sous l'égide de l'IAURIF pour étudier le transport de fret de la région¹. On peut encore citer l'expérience du *Comité Aménagement et Logistique en Ile-de-France* (CALIF), dont nous parlons plus loin.

On rencontre également dans la région New York-New Jersey, en matière de fret, un grand nombre d'institutions "mixtes" et de formules de coopération (voir l'annexe 6). On peut d'abord citer *Transcom*, un "consortium" des quatorze plus importantes agences de transport de la région², statutairement dépendant de la Port Authority et chargé de coordonner la gestion du trafic³. Par ailleurs, une structure permanente de partenariat avec les acteurs locaux (chambre de commerce, transporteurs, élus, techniciens) sur le fret urbain avait été créée au début des années 1980 sous l'égide de la Port Authority. Cette *Freight Services Improvement Conference* (FSIC) avait même réussi à peser sur certaines politiques de transport afin de prendre en compte le fret dans les politiques urbaines⁴. Mais elle a aujourd'hui disparu, la direction de la Port Authority abandonnant peu à peu

diverses en Ile-de-France liées aux problèmes de circulation et de réception, Comité économique et social de la région Ile-de-France, 5 février 1991. Ou bien encore la succession de rapports sous la direction de J. Trorial :

- Trorial J., Dumont-Fouya L., Monnet R. (rapporteurs), *Les transports de marchandises en Ile-de-France*, rapport au Conseil économique et social de la région d'Ile-de-France, 1er décembre 1994. Les principaux constats sur l'évolution de la situation du transport des marchandises sur la période 1989-1994 sont les suivants : l'accroissement des trafics s'est confirmé, mais à un rythme modéré ; les valeurs du trafic exprimées en véhicules-km ont augmenté plus vite qu'en tonnage. Le rapport préconise certaines recommandations : le déclin du transport ferroviaire et fluvial doit être stoppé et la multimodalité encouragée ; les parcours terminaux (distribution) coûtent de plus en plus cher et les réglementations locales de circulation/urbanisme doivent être mieux adaptées aux réalités économiques.

Ce rapport est une actualisation d'un précédent rapport, datant de juin 1989 :

- Trorial J. (rapporteur), *Note sur les transports de marchandises - Actualisation du rapport de mars 1984*, 1989. Dans le cadre du début des travaux sur le nouveau SDRIF, ce rapport mettait l'accent sur la nécessité d'un plan d'aménagement logistique : "il est capital que le nouveau schéma directeur comporte un schéma logistique" et sur l'intégration du fret dans les décisions en matière d'infrastructure (en particulier ferroviaires), en matière réglementaire ou en matière de politiques de déplacements. Ce rapport succédait lui-même à un document de 1984.

¹ Un premier document est issu de ce travail : IAURIF (1995), *op. cit.*

² *New Jersey Department of Transportation (DOT), New York City DOT, New York State DOT, Connecticut DOT, Port Authority of New York and New Jersey, Metropolitan Transportation Authority, New Jersey Highway Authority, New Jersey Transit Corporation, New Jersey Turnpike Authority, New York State Police, New York State Thruway Authority, Palisades Interstate Park Commission, Port Authority Trans-Hudson Corporation, Triborough Bridge and Tunnel Authority*. La *New Jersey State Police* s'est récemment retirée de la coalition "de peur que Transcom n'empiète sur ses compétences" (directeur de *Transcom*, entretien mai 1995). *Transcom* dépend à l'heure actuelle d'un accord signé entre les différents partenaires pour la période du 1er janvier 1994 au 31 décembre 1998. Le financement de l'agence est le résultat d'un dosage délicat et du calcul d'un ratio "coûts/bénéfices" pour chacune des 14 administrations. A l'heure actuelle, la Port Authority et les deux DOT des Etats de New York et New Jersey assurent 19% chacun du financement global de *Transcom*.

³ *Transcom* est en charge d'une dizaine de programmes : surveillance radio pour le compte de certaines agences, gestion du réseau de coordination des différents systèmes de video-surveillance, mise en place d'un réseau de panneaux régionaux à messages variables, recueil de données et systèmes d'information géographique, projets de pilotage à distance de certains réseaux d'autobus. *Transcom* est aussi l'agence officielle de la *I95 Corridor Coalition*, association créée autour du principal axe autoroutier du nord-est des Etats-Unis (du Maine à la Virginie). En ce qui concerne le fret, *Transcom* a été approchée par plusieurs compagnies de transport pour aider au développement des systèmes GPS (*Global Positioning Systems*). Le projet a été jugé envisageable "à plus long terme" (directeur de *Transcom*, entretien mai 1995).

⁴ La *Freight Services Improvement Conference* a obtenu quelques succès, en particulier en matière réglementaire (dimensions des camions, taxes sur les véhicules utilitaires, matières dangereuses) et de recherche (mise en place de bases de données sur le fret, élaboration de schémas directeurs de plates-formes logistiques).

la priorité donnée à la planification du fret (voir plus loin). Le *Bi-State Forum* enfin, mis en place en 1993, est une coalition d'administrations et d'agences en charge des transports dans l'ensemble de la région métropolitaine qui, à travers son "sous-comité sur le mouvement des marchandises", cherche à homogénéiser les réglementations des différents gouvernements de la région.

Les deux MPO, NYMTC et NJTPA, mettent aussi en œuvre une certaine mixité institutionnelle en réunissant différentes administrations et les principaux groupes professionnels du fret et de la logistique, mais nous avons vu les limites, en particulier géographiques, de leurs actions. La *Regional Plan Association*¹ est à cet égard plus intéressante. Association privée financée par des entreprises, des fondations et des administrations publiques, elle se propose d'élaborer des schémas directeurs de planification régionale pour l'ensemble de la région. Sa structure financière (combinaison de dotations publiques et de donations du secteur privé) et son organisation en font un lieu permanent d'articulation entre secteurs public et privé. Mais la RPA ne s'est intéressée au fret que récemment. Des projets récents de "forums" de rencontre entre professionnels de la logistique et responsables publics se sont avérés difficiles à mettre en place, comme c'est actuellement le cas pour "l'initiative pour une région compétitive"², dont l'objectif est de réunir les chargeurs, les transporteurs et les instances publiques pour discuter des problèmes régionaux d'organisation logistique. Le nouveau schéma régional d'aménagement de la RPA veut aller plus loin en matière de transport. Volontairement alarmiste (il s'agit de sauver "une région en danger"), la RPA dans son *Regional Plan* propose de remplacer la Port Authority et la *Metropolitan Transportation Authority* par une unique "autorité régionale de transport". Cette dernière, responsable à la fois du fret et des transports de personnes, serait en charge des investissements et de l'exploitation de l'ensemble des services ferroviaires urbains et de banlieue, ainsi que des ponts et tunnels de la région.

¹ La *Regional Plan Association* (RPA) est une association privée financée par les grandes entreprises et administrations de la région new-yorkaise. Ses travaux sont proposés aux administrations chargées de l'aménagement. Ils relèvent de sa propre initiative et n'ont aucun caractère obligatoire. La RPA a renforcé progressivement sa légitimité par l'élaboration des deux schémas directeurs régionaux d'aménagement de 1929 et 1968. Le troisième "Regional Plan" a été officiellement publié le 13 février 1996. Mais l'influence de ces plans, qui peut se révéler importante sur des points précis, est globalement faible dans le développement de la région.

² La "*Competitive Region Initiative*" de la RPA cherche à regrouper le secteur privé et le secteur public sur les thèmes liés au développement économique régional. Le groupe "transport et distribution" réunit chargeurs, distributeurs et transporteurs. Depuis le début des réunions du groupe, deux sujets d'inquiétude sont apparus prépondérants pour les transporteurs : le problème de la congestion, qui s'aggrave et accroît les coûts du transport et celui du recrutement de conducteurs. Les entreprises de transport se plaignent d'une pénurie croissante de chauffeurs, qu'ils estiment ne pouvoir mieux payer en raison des coûts croissants d'exploitation du transport et de la distribution en région urbaine. Entretien avec un responsable de la RPA, 17 mai 1995.

2. Un degré non négligeable d'intervention publique

Peut-on quantifier de façon précise les rôles respectifs de la puissance publique et du secteur privé en matière de gestion du fret urbain ? Nous ne cherchons pas à régler ici de façon "définitive" une question qui pour certains est vidée de sens, tant l'imbrication du "privé" et du "public" est étroite aujourd'hui en milieu urbain¹ (nous revenons sur ce point en partie III). De plus, la "part publique" varie selon le critère retenu, "organique" (impliquant des administrations ou institutions publiques : fret-SNCF par exemple), "matériel" (mettant en œuvre des moyens et prérogatives de puissance publique : par exemple le monopole de la vente en gros sur toute une liste de produits frais pour le marché d'intérêt national de Rungis²), ou encore "finaliste" (ayant pour but la prestation d'un service public : le service gratuit de barges fluviales à New York par exemple). Tout au plus, proposons quelques indicateurs susceptibles de donner une idée de l'intervention publique en la matière.

Le choix, fait ici, d'un critère organique permet une évaluation simple de l'importance du secteur public dans le déroulement des activités³ du fret. Nous avons retenu un indicateur qui reprend pour chacun des modes de transport, sur le plan national, la part des *services* (évalués en termes de chiffre d'affaires⁴) relevant d'administrations ou d'entreprises publiques ainsi que la proportion des *équipements* relevant d'une propriété publique. Les "taux d'intervention publique" alors obtenus sont appliqués au tonnage de fret assuré par chacun des modes dans les deux agglomérations⁵. La "part publique" dans les activités totales du fret ainsi définie est, en Ile-de-France, de 25% pour les services et de 60% pour les équipements ; elle est de 25% pour les équipements à New York, où la part publique en matière de service de transport est négligeable à l'heure actuelle (nous détaillons par la suite des projets publics de services multimodaux de transport de fret).

¹ Lorrain D., "Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains", *Politiques et Management Public*, vol. 5, n°3, septembre 1987. Lorrain constate le rapprochement, l'imbrication des deux secteurs à la fois sur le plan juridique et sur celui des pratiques.

² Arrêté du 13 juin 1969 et ses modifications ultérieures. Ce monopole est effectif dans le "périmètre de protection" du M.I.N. de Rungis, couvrant un peu plus du territoire francilien.

³ Deux types d'activités ont été définis, la gestion du service de transport et celle de l'équipement-support (autoroutes, voies ferrées, plates-formes...).

⁴ Chiffre d'affaires estimé pour la France d'après "Les principaux opérateurs de transport en France", *Transports Actualités*, n°565, 15 septembre 1995.

⁵ A titre de rappel les tonnages sont les suivants pour Paris (chiffres 1993) et New York (chiffres 1989) :

	<i>Mode</i>	<i>MT par an</i>		<i>Mode</i>	<i>MT par an</i>
	route	200		route	660
<i>PARIS</i>	fer	20	<i>NEW</i>	fer	21
	voie d'eau	20	<i>YORK</i>	voie d'eau	16
	air	1		air	3
	total	241		total	700

L'attribution au secteur public de ces "taux d'intervention" sur le fret permet essentiellement de souligner l'existence de leviers d'action aux mains des gestionnaires publics. Leur domaine potentiel d'intervention est surtout celui des équipements-supports du transport de fret, mais l'offre de services de transport n'est pas non plus négligeable, à tout le moins dans le cas français.

2.1. Les équipements-supports

En ce qui concerne les équipements du transport, la gestion des routes et autoroutes est entièrement publique (maîtrise d'ouvrage, maintenance, gestion du trafic¹) mais celle de leurs péages ne l'est pas toujours². De nombreuses plates-formes logistiques sont gérées par une institution publique. Les plates-formes de fret relèvent souvent en région parisienne de sociétés d'économie mixte (plate-forme de Sogaris, marché d'intérêt national de Rungis) ou d'établissements publics nationaux comme Aéroports de Paris ou le Port autonome de Paris (qui propose une offre importante d'espaces d'entreposage et de traitement des marchandises, parfois au cœur même de la zone dense³) et à New York "d'autorités" publiques (en particulier la *Port Authority of New York and New Jersey*, responsable des terminaux maritimes et aéroportuaires). On note aussi une participation financière de la ville de New York et des Etats du New Jersey et de New York dans l'aménagement et le fonctionnement de centres routiers ou zones d'entreposage. Nous revenons sur les questions de plates-formes et terminaux logistiques ultérieurement. L'infrastructure ferroviaire en revanche, entièrement publique à Paris, est privée à New York à l'exception du *Long Island RailRoad* (LIRR) appartenant à l'autorité municipale de transport de New York (*Metropolitan Transit Authority*), qui gère un petit service de fret ferroviaire. Le *New York Cross Harbor*, le dernier service de barges ferroviaires dans la baie de New York, est aussi un équipement public, mais le trafic y reste réduit.

2.2. Les services

On a estimé plus haut que la "part publique du fret" était plus forte en Ile-de-France qu'à New York : la différence entre les deux régions s'explique essentiellement par la présence en France d'un opérateur ferroviaire public, de surcroît longtemps premier

¹ Cette activité prend une importance particulière avec le développement des systèmes d'information aux conducteurs : SIRIUS en Ile-de-France, programmes-pilotes de l'agence *Transcom* à New York.

² Alors qu'à New York les péages urbains, dont l'existence est ancienne et le nombre élevé, sont publics, l'ouverture de l'autoroute concédée A14 vient d'inaugurer, pour l'Ile-de-France, non seulement les péages urbains mais aussi les péages privés.

³ Le Port autonome de Paris gère 300 sites portuaires le long de 500 km de voies fluviales (Seine, Oise et Marne). Sur ces 300 sites, 80 sont "publics", ouverts à tous les utilisateurs potentiels. Les deux plus grands des sites publics sont Gennevilliers (386 ha) et Bonneuil (160 ha), très proches du centre de l'agglomération parisienne, suivis par Limay (108 ha) à l'ouest de la région.

transporteur routier national (avec le contrôle du groupe Sceta) et fortement présent dans le secteur de la messagerie francilienne (à travers la filiale du Sernam), ainsi que par celle d'une compagnie publique assurant une part importante du cargo aérien national, essentiellement à partir des aéroports parisiens¹.

La privatisation partielle récente de Geodis², ainsi que celles du Sernam et d'Air France envisagées à plus long terme, risquent de ramener la part publique du fret en région parisienne à un niveau plus proche de ce qu'elle est à New York et rapprocher Paris du schéma new-yorkais selon lequel les institutions publiques sont en charge des équipements-supports et l'industrie privée des opérations du fret.

Des initiatives, concernant en particulier les modes alternatifs au transport routier, se développent néanmoins en sens inverse. La ville de New York, par l'intermédiaire de sa "corporation pour le développement économique" (*New York City Economic Development Corporation* ou NYCEDC)³, compte parmi ses objectifs prioritaires la réhabilitation des équipements ferroviaires dédiés au fret (à la fois en réactivant d'anciennes lignes⁴ et par le lancement d'un appel d'offres pour la constitution d'un nouveau réseau⁵) et la constitution d'une compagnie municipale concurrente de Conrail⁶, le principal opérateur privé ferroviaire de la côte est des Etats-Unis⁷. Par cette action, la NYCEDC cherche d'une façon générale à répondre aux demandes des chargeurs américains en matière de transport ferroviaire⁸ et d'une façon particulière à revitaliser les infrastructures multimodales de la partie est de l'agglomération, pour ne pas se laisser distancer par le New Jersey.

¹ Le transport aérien de fret est libre et la part des pavillons étrangers pour le fret, exprimée en valeur, est de 40% du marché français. Mais le groupe Air France contrôle les 60% restant (constituant ainsi le 3ème groupe mondial en termes de tonnes-km, après Federal Express et Lufthansa). Ce trafic est largement dépendant des aéroports parisiens. Aéroports de Paris (ADP) voit transiter près d'un million de tonnes de fret annuellement et occupe la 7ème position au niveau mondial (la 3ème en Europe derrière Francfort et Londres). Un tiers du fret relevant d'ADP transite par Orly, deux-tiers par Roissy. Au total, 300 hectares sont consacrés au fret sur les deux aéroports, ce chiffre devant doubler dans les prochaines années.

² Geodis rassemble Calberson, SCETA transport, SCETA international et Bourgey Montreuil. La SNCF ne détient plus que 45,8% du groupe, à travers la holding CTT Sceta.

³ La *New York City Economic Development Corporation* (NYCEDC) se définit elle-même comme un "catalyseur de l'investissement public et privé chargé de promouvoir la vitalité économique à long terme de la ville de New York, de maintenir et améliorer son statut de ville mondiale, et d'attirer et d'offrir des opportunités à ses entreprises et ses citoyens". C'est dans le cadre de cette mission générale que NYCEDC "est responsable de l'ouverture et l'accès des marchés et équipements de la ville au transport et à la distribution des marchandises. A ce titre, NYCEDC est l'agence leader de la ville en ce qui concerne le développement du fret" (citations reprises d'un document de présentation de NYCEDC de 1994).

⁴ Par exemple le *Staten Island Railroad*.

⁵ L'appel d'offres pour un "New York City Rail Freight Access" a été lancé en avril 1995. Il s'agit d'un projet à long terme de réseau complet du New Jersey jusqu'à Long Island.

⁶ Conrail a été formé en 1976 par le gouvernement fédéral qui a procédé au regroupement de compagnies ferroviaires privées en faillite, puis privatisé la nouvelle compagnie.

⁷ *New York City Economic Development Corporation, New York Freight Issues, Creating a Rationalized Rail Freight Warehouse and Distribution Network*, mars 1994.

⁸ Muller, *op. cit.*, ch. 5 à 8.

La part publique des services de transport fluvial est traditionnellement faible, mais plusieurs initiatives récentes dans les deux villes sont à mettre au crédit d'institutions publiques. En région parisienne, un nouveau service de transport de conteneurs entre le Havre et le port de Gennevilliers, "LogiSeine", a été mis en place à l'initiative des Ports autonomes du Havre et de Paris¹ en novembre 1994, ce qui a permis de déplacer plus de 6 000 conteneurs au cours de l'année 1995, soit le double de ce qui avait été prévu². On relève aussi, à l'initiative du Port autonome de Paris (en particulier à la demande de la ville de Paris) le développement des opérations d'évacuation de déblais de chantiers par la voie fluviale³. Un million de tonnes ont ainsi été transportées par la voie d'eau entre avril 1991 et janvier 1992, lors des terrassements réalisés pour le chantier de la Bibliothèque nationale de France à Tolbiac. Les chantiers de l'A14 entre la Défense et Orgeval et du "grand stade" de Saint-Denis ont aussi bénéficié de la maîtrise d'œuvre du Port autonome de Paris pour l'organisation de l'évacuation des déblais⁴.

A New York, la Port Authority gère directement depuis 1991 un service de barges entre Brooklyn et Port Newark dans le New Jersey. On a vu (chapitre 3, section II, partie I) que New York avait eu une longue tradition de transport fluvial intra-urbain, en particulier pour les marchandises, mettant en œuvre plusieurs techniques dont la plus traditionnelle était celle du "rail/berge"⁵. Ces techniques fluviales ont progressivement laissé la place au mode routier après la construction des ponts et tunnels de l'agglomération. Des anciens services fluviaux, seul subsiste aujourd'hui le *New York Cross Harbor Railroad*, entre le Bush terminal à Brooklyn et le terminal de Greenville dans le New Jersey (spécialisé dans l'agro-alimentaire, les déchets et les équipements automobiles). Mais les problèmes croissants de congestion, dans un contexte national favorable à l'intermodalité (ISTEA), ont remis à l'ordre du jour les techniques non routières de traversée de la baie. En octobre 1991, un service fluvial d'accès au vieux terminal maritime de Brooklyn (le Red Hook) a été mis en place en prévision de travaux de réfection de l'accès autoroutier⁶. Le transfert du terminal-relais ailleurs qu'à Brooklyn

¹ Ainsi que d'un opérateur privé, la Compagnie Fluviale de Transport (CFT). LogiSeine est aujourd'hui détenue à 40% par la CFT et à 30% par Paris Terminal (société créée en 1996 pour gérer les activités de LogiSeine sur le port de Gennevilliers, dont le capital est détenu, pour les plus gros actionnaires, par le Port autonome du Havre, 8% ; le Port autonome de Paris, 38% ; la CNC, 11% ; la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 10%).

² Près de 5 MF de chiffre d'affaires en 1995. Le trafic prévu à terme pour LogiSeine est de 100 000 conteneurs par an.

³ Malgré les difficultés, politiques plus que techniques, rencontrées par la ville de Paris pour convaincre le ministère des Finances de l'utilité de l'évacuation fluviale des déblais des grands chantiers publics (comme la construction du ministère de l'Économie à Bercy ou la rénovation du Grand Louvre). Entretien avec le responsable des transports à l'Atelier parisien d'urbanisme, septembre 1996.

⁴ Port Autonome de Paris, *Chantiers : l'alternative fluviale*, 1996.

⁵ Dans la technique du rail/berge, les wagons ferroviaires de marchandises sont transbordés sur des barges et traversent la baie avant d'être transférés à nouveau sur le réseau ferroviaire.

⁶ La plate-forme de Brooklyn est, dans la baie de New York, le principal relais des grands terminaux à

Brooklyn étant impossible pour des raisons politiques (la ville de New York a toujours considéré ses derniers équipements lourds dans la zone urbaine comme des symboles du passé industriel qu'il convenait de conserver), le transport des marchandises devait être assuré autrement que par route. C'est à l'initiative des transporteurs que la solution d'un service de péniches a été proposée, mais c'est au moyen de subventions publiques (Port Authority et Etat de New York) que le fonctionnement en est assuré. Les bons résultats de l'expérience¹ ont incité la Port Authority à étendre le projet et à le transformer en un service régulier² qui devrait concerner 60 000 conteneurs par an à partir de 1997, permettant l'économie de 120 000 trajets de camions. La Port Authority cherche aussi à mettre en place un service complet de "ferry-camion" dont nous parlons plus loin.

3. Les espoirs mis dans la multimodalité

Les deux régions de Paris et New York se caractérisent par une insistance particulière de certaines institutions publiques autour du thème des grands équipements logistiques multimodaux, en réponse directe au rôle de métropole assumé par les deux villes. A Paris il s'agit de développer des "plates-formes logistiques" multimodales et à New York l'accent est mis sur le rôle de "gateway" de l'agglomération et les aménagements futurs du port. Mais les moyens, en particulier institutionnels, mis en œuvre en la matière n'apparaissent pas à la hauteur des objectifs annoncés.

3.1. Les ambitions affichées et les enjeux

La multimodalité et plus encore l'intermodalité³ sont présentées aujourd'hui, de façon presque incantatoire, comme une nécessité à la fois sur le plan de l'efficacité logistique⁴ et sur celui de la diminution des nuisances.

3.1.1. En région parisienne

En région parisienne, profitant d'un contexte national favorable¹, c'est l'IAURIF qui insiste régulièrement et depuis plusieurs années² sur la nécessité d'une politique d'offre

conteneurs du New Jersey, inaccessibles par certains navires marchands transatlantiques. La rupture de charge à Brooklyn est suivie d'un transport par camion jusqu'au New Jersey. C'est ce transport routier qui risquait de devenir impossible en raison des travaux locaux sur la voirie.

¹ Entre 1991 et 1993, plus de 27 000 conteneurs ont été transportés de cette façon, ce qui a réduit d'autant les mouvements de camions sur la route d'accès au Red Hook et autour du terminal du New Jersey.

² La technique du LO-LO serait alors remplacée par celle, plus rapide et moins coûteuse, du RO-RO (voir note p. 115).

³ La multimodalité est définie comme l'utilisation au cours d'une même opération de transport de plusieurs modes de transport successivement ; l'intermodalité correspond à un transport multimodal utilisant des unités de transport spécifiques : les conteneurs et les caisses mobiles. Aux Etats-Unis, l'*Intermodality* représente généralement les deux (et est parfois employée de cette façon dans cette thèse).

⁴ Muller, *op. cit.* Voir en particulier ch. 13 : "The Future of Intermodalism".

multimodale pour diminuer l'impact du transport routier, en mettant en avant les atouts de la région (infrastructures de transport fluvial et nombreux terminaux ferroviaires au cœur de la zone dense). Des plaidoyers réguliers sont lancés, en particulier pour le développement de la voie d'eau (pour le transport des déchets industriels ou domestiques, des déblais de chantier ou encore "l'évacuation des cendres, mâchefers et ferrailles des usines d'incinération implantées en bordure d'eau"³), le développement des activités connexes aux chantiers multi-techniques (afin qu'ils apportent de la valeur ajoutée), la réutilisation des gares ferroviaires de marchandises, etc. En partie à la suite des travaux de l'IAURIF, a été inscrit au schéma directeur de la région de 1994 le principe du maintien des emprises ferroviaires et fluviales les plus urbaines (chapitre suivant). La réorganisation et le développement des relations multimodales entre l'Ile-de-France et le grand bassin parisien, en particulier à l'ouest et au nord qui sont, rappelons-le, les zones principales d'origine des flux externes de marchandises, sont présentés comme un enjeu particulier pour l'espace métropolitain parisien. D'autres analyses insistent sur les problèmes d'accès aux chantiers de transport combiné et sur les améliorations à apporter en la matière au nom de l'efficacité logistique et des "effets structurants" des plates-formes multimodales pour l'espace francilien⁴.

3.1.2. En région new-yorkaise

A New York la Port Authority, encouragée par de nombreux groupes de pression comme la *Regional Plan Association*, constitue le principal relais des exigences du ISTEA en matière d'intermodalité. On a vu également le rôle joué par NYCEDC en matière de fret ferroviaire ; une autre institution, NYMTC, intervient également en sélectionnant les projets multimodaux susceptibles de recevoir des financements fédéraux. De telles propositions bénéficient de l'accroissement de la demande privée de transport combiné aux Etats-Unis. Il faut rappeler que le développement des programmes de politiques multimodales à New York s'inscrit dans un contexte de concurrence exercée par les autres villes portuaires américaines, qui oblige à la mise en œuvre de politiques lourdes d'investissement pour améliorer l'accueil des navires internationaux. New York souffre

¹ Une politique nationale d'incitation au développement de la multimodalité a émergé à travers la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995. L'avant-projet du "schéma national d'aménagement et de développement du territoire" prévu par la loi d'orientation a été présenté à l'automne 1996. En matière de transport, il insiste sur la "complémentarité entre modes" ainsi que sur la "coordination des créations d'infrastructures". DATAR (*Lettre de la*), "Jean-Claude Gaudin dévoile les grandes lignes du schéma national d'aménagement et de développement du territoire", janvier 1997, n°157, p. 3.

² Voir par exemple Bussièras J., *Etude générale sur les transports de marchandises en région d'Ile-de-France - Incidence de ces transports sur l'aménagement régional*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France, janvier 1990, pp. 100-115.

³ Vercammen, *op. cit.*, pp. 37-41.

⁴ ACT Consultants, *Perspectives de développement des plates-formes logistiques en Ile-de-France*, rapport à la Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France, mars 1991.

également de l'un des handicaps généraux de l'organisation du fret dans les grandes villes américaines, celui de la "mauvaise localisation des terminaux multimodaux dans les zones urbaines et leur accès déficient"¹. L'un des éléments les plus discutés en matière de circulation des marchandises en ville aux Etats-Unis (où il est couramment affirmé aujourd'hui que la poursuite du développement du transport multimodal passe par la résolution de la question de la congestion urbaine) est l'intégration des terminaux portuaires ou ferroviaires dans les zones urbaines, les situations de New York, Chicago et Los Angeles apparaissant comme les plus critiques : à Chicago, la mauvaise qualité des liaisons entre les différents terminaux ferroviaires et la congestion urbaine compliquent et renchérissent l'*interchange* (rupture de charge et transfert d'un terminal ferroviaire à un autre) ; à Los Angeles, les problèmes de congestion et d'accès au port sont directement à l'origine du projet du "corridor Alameda", qualifié de "priorité nationale", permettant de relier en site propre ferroviaire le territoire métropolitain au port de Los Angeles/Long Beach ; enfin à New York, les files d'attente des camionneurs à l'entrée des terminaux portuaires, qui engendrent une congestion locale, aggravent les conditions de travail et accroissent le coût global de la distribution en zone urbaine, sont classiquement analysées comme un des symptômes de dysfonctionnement du système logistique de l'agglomération. Le territoire urbain de New York constitue ainsi aujourd'hui un obstacle au bon déroulement de la chaîne logistique multimodale et à la poursuite des innovations techniques que la ville a elle-même contribué à mettre en œuvre depuis quinze ans.

3.2. Le déficit institutionnel en matière de multimodalité

Malgré une prise de conscience de l'importance des enjeux et la volonté affichée d'agir, les deux régions sont marquées en pratique par une faible mise en œuvre de la multimodalité.

3.2.1. En région parisienne

L'agglomération parisienne bénéficie de sites ferroviaires et fluviaux très centraux qui comptent parmi les plus grandes plates-formes logistiques de la région² (voir chapitre suivant), mais la situation institutionnelle ne favorise pas le développement de la multimodalité. Des institutions uniques s'occupent de modes uniques. Les sites fluviaux gérés par le Port autonome de Paris et les sites ferroviaires de la SNCF concordent rarement sur le plan géographique. Même si de nombreux terminaux à dominante portuaire ou ferroviaire sont déjà multimodaux, seule une poignée d'entre eux (les ports

¹ Ogden, *op. cit.*

² Voir IAURIF (1995), *op. cit.*, ch. IV.

de Gennevilliers et Bonneuil, qui bénéficient d'embranchements ferroviaires) ont une importance véritable en termes de trafic et présentent une fonction multimodale réelle, qui semble pouvoir être encore largement développée. Le port de Gennevilliers a d'ailleurs récemment engagé une politique de revalorisation de ses équipements ferroviaires, à travers la construction d'un portique rail-route et l'établissement d'une nouvelle liaison ferroviaire de conteneurs raccordant le port au réseau de transport combiné de la région¹. Les chantiers de transport combiné dont la SNCF a la responsabilité mettent en œuvre, par définition, l'intermodalité (rail/route), mais ils "ne sont que des points de transfert de conteneurs, caisses mobiles ou véhicules du fer vers la route, sans aucune valeur ajoutée apportée à la marchandise"². En outre, si la SNCF assure d'une façon générale le couplage de services ferroviaires et de services routiers (avec le Sernam), certaines des orientations stratégiques de l'entreprise (priorité donnée au trafic des voyageurs, abandon de gares de marchandises ou leur délocalisation en périphérie, ainsi que fermeture de certains chantiers de transport combiné³) ont favorisé le report sur la route d'une partie du trafic de fret ferroviaire. Le marché de Rungis est un bon exemple de l'absence de synergie rail/route : la plate-forme bénéficie d'un embranchement ferroviaire, mais il est sous-utilisé et vétuste. La route assure 95% des approvisionnements (en tonnage) du marché.

Dans l'ensemble, le ministère des Transports qui pourrait jouer, par son pouvoir de tutelle sur les grandes entreprises de transport et d'équipement logistique, un rôle de "médiateur" favorisant un rapprochement "au sommet" des différents modes pour la région parisienne, n'envisage que de façon encore timide (par exemple dans les orientations du schéma directeur de 1994 - voir chapitre 2) des politiques intermodales pour la région.

3.2.2. *En région new-yorkaise*

A New York, l'intermodalité est institutionnellement plus avancée, avec l'existence de la Port Authority qui réunit en une même institution la gestion des aéroports, des équipements portuaires et des ponts et tunnels inter-étatiques, soit une grande partie des équipements du fret. Mais si l'environnement institutionnel semble plus propice au développement de la multimodalité à New York qu'à Paris, la coordination interne des directions de la Port Authority reste insuffisante (voir chapitre 3 suivant) et son action

¹ *Transports Actualités*, "Grandes manœuvres multimodales au port de Gennevilliers", décembre 1995.

² IAURIF (1995), *op. cit.*, p. 192.

³ Chenay C., "Le casse-tête du trafic routier dans la région parisienne", *Le Monde*, 10 octobre 1994. Le trafic de transport combiné augmentant par ailleurs globalement dans la région, au risque de saturer les équipements existants.

en faveur de l'intermodalité apparaît plus faible qu'auparavant, comme on peut le constater à travers l'étude du projet de mise en place d'un service de "truck ferry".

A partir de l'expérience réussie du service de barge entre Brooklyn et le New Jersey (ci-dessus), la Port Authority cherche depuis quelques années à installer un système régulier de ferry¹ de marchandises dans la baie de New York. La Port Authority en est aujourd'hui au stade des études de marché et du recueil d'information sur les possibilités techniques et les problèmes réglementaires posés². Comme dans la majorité des projets qu'elle cherche aujourd'hui à mettre en place, la Port Authority veut jouer en l'espèce le rôle d'un "facilitateur" et non plus d'un investisseur direct. En raison de ses problèmes budgétaires actuels³, l'institution ne peut plus intervenir directement dans le financement de tels équipements et préfère inciter le secteur privé à développer lui-même des services de transport, tout en aidant à trouver d'éventuelles subventions publiques. Malgré certaines attitudes "fatalistes" en matière de congestion⁴, il existe une clientèle potentielle, celle des chargeurs et destinataires privilégiant la fiabilité (sur la flexibilité ou la rapidité) et craignant que des contraintes de plus en plus fortes ne s'exercent sur l'utilisation de la voirie urbaine (congestion des réseaux routiers, réglementation de plus en plus "agressive", hausse des tarifs des péages).

On retiendra donc que la Port Authority a pris une initiative intermodale, qu'elle peut dominer sur le plan réglementaire et technique (par son double statut d'opérateur portuaire et de régulateur de la circulation sur les principales infrastructures routières de passage entre New York et le New Jersey) mais dont elle propose ensuite le financement et la gestion à d'autres acteurs publics ou privés. Il y a vingt ans, il est probable que l'institution aurait également entrepris les investissements nécessaires et assuré une gestion directe de ce service de ferry.

Nous détaillons, dans les deux chapitres suivants, certains points concernant les grands équipements logistiques, en particulier intermodaux. L'institution originale que constitue la Port Authority en matière d'organisation métropolitaine du fret mérite un développement particulier, qui prend place après l'étude des politiques de plates-formes logistiques à Paris.

¹ Le ferry, contrairement à la barge (réservée aux conteneurs), accueille le conducteur et le tracteur du véhicule lors de la traversée.

² En particulier, la traversée des conducteurs de camions sur le ferry oblige au respect d'un certain nombre de dispositions réglementaires concernant le transport fluvial des passagers.

³ Les problèmes budgétaires de la Port Authority sont imputables à la chute des bénéfices de ses activités traditionnellement les plus rentables, faisant suite à la diminution du trafic aéroportuaire et à la baisse des recettes immobilières (en particulier au *World Trade Center*), ainsi qu'aux dépenses de reconstruction du *World Trade Center* après l'attentat de février 1993.

⁴ Comme dans beaucoup de grandes agglomérations, la congestion est à New York considérée comme un fait, une contrainte extérieure que les compagnies de transport ont intégrée comme telle dans leur organisation logistique.

CHAPITRE 2. LA POLITIQUE DE PLATES-FORMES LOGISTIQUES EN REGION PARISIENNE

La mise en place d'une plate-forme se situe à la frontière de la logique privée de "l'économie logistique"¹ et de l'aménagement régional et urbain. Elle constitue l'un des (rares) biais par lesquels des collectivités publiques se sont intéressées à la logistique. M. Savy a fait remarquer que le transport des marchandises et la logistique, globalement oubliés des politiques nationales d'aménagement du territoire (les activités de transport par exemple sont restées exclues de la liste des destinataires des primes d'aménagement du territoire de la DATAR), n'existaient qu'à travers l'exception notable des plates-formes logistiques².

A cet égard, la région parisienne se situe en décalage par rapport à d'autres régions ou agglomérations françaises. Les responsables parisiens ont démontré une certaine réticence vis-à-vis de la logistique, alors que dans le reste du pays on a pu parler de "prolifération" des projets de plates-formes logistiques financées ou gérées par les pouvoirs publics. Nous verrons que cette situation présente un caractère quelque peu paradoxal dans la mesure où la région parisienne justifie, peut-être plus fortement que les autres régions, une intervention publique en la matière.

1. Des politiques nationales incitatives

Appelées gares routières de marchandises, les premières plates-formes ont été conçues au milieu des années 1960 pour désengorger le cœur de la région parisienne et limiter les flux de poids lourds. Les plates-formes logistiques se sont ensuite développées davantage en province qu'à Paris, en bénéficiant dans les années 1980 de l'attention particulière de l'Etat, des collectivités locales et des chambres de commerce.

1.1. Les objectifs initiaux

La vocation "technique" première d'une plate-forme logistique est de massifier les flux de marchandises pour améliorer la rentabilité de l'outil de transport et permettre une diminution des coûts d'acheminement. Mais des objectifs plus globaux ont été définis, correspondant à l'élaboration par l'Etat et certaines régions d'un quasi "modèle

¹ ACT Consultants (1991), *op. cit.*

² Ainsi que par les politiques d'infrastructures, en particulier routières, mais celles-ci ont été avant tout calibrées pour le transport des voyageurs. Voir Savy (1993), *op. cit.*, pp. 125 et suiv.

théorique" (en particulier dans le IXe Plan 1984-1988 : voir l'annexe 7). Ces objectifs peuvent être regroupés en quatre grandes catégories :

- Un objectif d'efficacité et de garantie de productivité pour les transporteurs et les chargeurs. Une plate-forme logistique se doit de mettre à la disposition des entreprises une offre immobilière locative variée et flexible, dégageant les transporteurs et les distributeurs des préoccupations purement immobilières et leur permettant d'intégrer les activités connexes au transport *stricto sensu*, comme la gestion de l'information, le traitement des marchandises, la gestion des stocks.
- Un objectif de développement économique. La création d'un site logistique est présentée comme un levier à la croissance locale : d'abord à travers la construction et l'aménagement des installations, ensuite parce que le fonctionnement de la plate-forme doit attirer des entreprises et créer des emplois durables.
- Un objectif de structuration de l'espace urbain et périurbain et de réduction des nuisances. En regroupant dans des espaces périphériques nettement délimités les activités de transport, la création des plates-formes logistiques doit à la fois permettre de décongestionner les centres urbains et de polariser sur un site unique le trafic de marchandises issu d'entreprises de transport jusque-là dispersées. Si elle est multimodale, une plate-forme logistique facilite en outre le transfert des marchandises de la route vers les autres modes de transport, permettant une diminution des nuisances associées au transport routier¹.
- Plus récemment (cet objectif est apparu justement en réponse à la multiplication des plates-formes locales et régionales), un objectif d'aménagement du territoire à un niveau régional et supra-régional, les grandes plates-formes devant s'inscrire dans un réseau national cohérent d'équipements logistiques.

1.2. La "prolifération" locale des plates-formes logistiques

Depuis près de quinze ans, des villes, des départements ou des régions intéressées par la promotion des plates-formes font le choix des sites, les aménagent, effectuent leur commercialisation et parfois assurent la gestion des services immobiliers, logistiques ou autres (surveillance, sécurité, etc.) proposés. Ce degré d'intervention publique semble propre à la France. Une plate-forme logistique "publique", c'est-à-dire ouverte à toutes les entreprises, est ainsi souvent en France le résultat d'une action publique (relevant d'une institution publique) d'aménagement.

¹ On remarque à cet égard que les politiques de mise en place de plates-formes logistiques sont par nature ambivalentes en matière de multimodalité : en incitant au développement d'une plate-forme logistique, les pouvoirs publics cherchent à faciliter le travail des transporteurs routiers en leur offrant une gamme de services devant les aider à améliorer leur productivité, mais ils cherchent également à diminuer la part du transport routier en favorisant le transport ferroviaire et le transport combiné.

On a pu par la suite parler de "prolifération" des projets municipaux ou régionaux de plates-formes, suscités par les promesses "alléchantes" de ces équipements en termes d'emplois créés ou de réduction des nuisances du transport¹. Cette multiplication est apparue d'autant plus problématique que certaines plates-formes financées par des institutions publiques ont eu du mal à prouver leur utilité, ou leur "rentabilité" économique ou sociale². Des coûts élevés pour la collectivité, des effets d'éviction (le foisonnement et la dispersion des plates-formes dans une même région exacerbent la concurrence au détriment de la complémentarité et l'annonce fréquente de nouvelles installations ralentit la commercialisation des espaces existants) et de "resquillage" (implantation d'entreprises de transport ou d'entrepôts à proximité de la plate-forme pour profiter de ses services sans en supporter les coûts), ainsi que l'échec fréquent de la multimodalité, ont montré les limites des politiques locales ou régionales de promotion de plates-formes logistiques (voir l'annexe 7, qui détaille le cas de deux plates-formes du Nord - Pas-de-Calais).

2. Des politiques parisiennes à contre-courant

En région parisienne, malgré des besoins spécifiques liés au caractère métropolitain de l'agglomération, les investissements (d'ordre financier, technique ou politique) des collectivités publiques locales en matière de plate-forme logistique sont relativement moindres que dans d'autres régions françaises. Les responsables franciliens ont préféré, en effet, agir indirectement sur la planification des plus grands de ces équipements.

2.1. Des besoins spécifiques

Une plate-forme de fret constitue la traduction concrète de la fonction de "hub" logistique caractéristique des espaces métropolitains (partie I). Elle remplit plusieurs fonctions typiquement métropolitaines. Il s'agit d'abord de réduire les trafics "supplémentaires" de marchandises nés, d'une part, de la réception de flux externes importants, d'autre part, de la taille et de la complexité des espaces internes des métropoles. Il s'agit ensuite de répondre à la demande d'un objet technique complexe et de plus en plus sophistiqué de la chaîne de transport. Nous avons vu que l'offre de "services aux producteurs" comptait parmi les caractéristiques des métropoles. Une plate-forme logistique permet d'offrir des services aux "producteurs" particuliers que sont les chargeurs et les transporteurs. Il s'agit enfin de participer à la "requalification"

¹ Robert M., "Plates-formes multimodales : halte à la prolifération anarchique", *les Echos Transports*, 1er avril 1993. Cette prolifération a été facilitée par l'action de bureaux d'études qui ont vendu des projets de plates-formes "clef en main" sans véritable justification économique et souvent sur des critères trompeurs, comme le taux d'emplois à l'hectare des plates-formes (annexe 7).

² Dablanc L., *Rentabilité d'un investissement public en transport : le cas des plates-formes logistiques dans le Nord - Pas-de-Calais*, rapport DEA Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, juin 1993. Voir annexe 7.

urbanistique ou sociale d'espaces dédiés à l'entreposage et au transport, afin de contribuer à l'amélioration de "l'image" des grandes villes dans un contexte de compétition mondiale.

Cependant, et paradoxalement, l'une des composantes de ces mêmes systèmes métropolitains, le marché foncier, tend à exclure un certain type de plates-formes logistiques parce qu'elles représentent un coût d'opportunité important : les grandes villes ont souvent la possibilité, contrairement aux villes moins importantes, de consacrer leur sol à des activités moins nuisibles et plus créatrices d'emplois. Le cas de Paris est un bon exemple de l'inadaptation de l'offre de plate-forme résultant de la mauvaise "rentabilité" de ces équipements du transport face à des espaces fonciers de forte valeur.

2.2. Une offre inadaptée

La région parisienne s'est retrouvée à contre courant du mouvement de prolifération des opérations publiques ou privées d'installation de plates-formes logistiques. Depuis le début des années 1980, la zone dense de la région parisienne a, au bénéfice d'activités tertiaires, écarté par le jeu du marché foncier et des politiques d'aménagement, y compris dans les communes à forte tradition industrielle ou artisanale de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, les activités susceptibles d'apporter des nuisances comme les plates-formes logistiques. Ce "reflux" centrifuge des fonctions logistiques s'est parfois accompagné de la reconversion de plates-formes portuaires ou ferroviaires en projets immobiliers ou bases de loisirs¹ et a eu pour effet de placer aujourd'hui la zone dense en situation de pénurie. Mais cette déconcentration en périphérie varie selon le type de plate-forme. On assiste à un découplage croissant entre des plates-formes bien organisées offrant des services variés à leurs clients (grands transporteurs ou chargeurs) et des zones plus banales d'entreposage/stockage. Les problèmes de l'offre se posent différemment dans les deux cas.

2.2.1. Sur le plan quantitatif

L'offre privée se révèle d'abord quantitativement insuffisante. La logistique a besoin d'espace, mais la viabilisation d'un terrain et la construction d'un entrepôt coûtent cher. Il existe ainsi en région parisienne un déséquilibre important entre l'offre et la demande

¹ On relève pourtant des initiatives récentes plus favorables au maintien de sites portuaires en zone dense, comme en témoigne l'action du Port autonome de Paris sur la zone d'Ivry-sur-Seine dans le Val-de-Marne : le port d'Ivry est en rénovation afin de devenir "un port-témoin", s'insérant dans le milieu urbain et s'ouvrant au voisinage immédiat sans perdre sa fonction et ses caractéristiques industrielles (Durand N., "Transport fluvial, embarquement pour l'avenir", *Connaissance du Val-de-Marne*, n°123, janvier 1997).

d'espace logistique. Pour l'ensemble de la région, on estime ce déficit à 15 à 20% des surfaces existantes, favorisant "le développement de zones logistiques de fait, sans considération de contraintes d'aménagement et d'environnement"¹. Ces zones non organisées, qui posent en outre un problème d'appauvrissement urbanistique et environnemental, sont évaluées à 60 % des m² couverts actuels².

2.2.2. *Sur le plan spatial*

Au déséquilibre quantitatif global entre l'offre et la demande s'ajoute un (double) déséquilibre géographique.

Déséquilibre, tout d'abord, entre le centre et la périphérie. Même si l'on trouve encore nombre de plates-formes dans les départements centraux de la région parisienne, la tendance au rejet des équipements du fret en grande couronne que nous avons évoquée en partie I est réelle. Dans la grande périphérie, les fonctions logistiques peuvent d'ailleurs, comme en province, être bien accueillies voire recherchées : "Les activités liées aux transports ne sont pas aussi répulsives qu'on veut bien le dire. Beaucoup de communes refusent de voir s'implanter ce type d'activité sur leur territoire. C'est une erreur car l'activité de transport s'est aujourd'hui énormément modernisée"³. La Seine-et-Marne a ainsi concentré les activités d'entrepôt et de transport, autrefois beaucoup plus également réparties sur toute la région, contrairement à la construction de bureaux pour les activités tertiaires par exemple⁴. "Aujourd'hui, Marne-la-Vallée et singulièrement sa zone appelée "Paris-Est", installée au croisement de l'A4 et de la Francilienne, sont devenues un pôle logistique pour les transporteurs. Cette création s'est faite de façon spontanée, à la différence de Garonor qui avait été planifié"⁵. Par la suite, à proximité de la rocade autoroutière de la Francilienne, en particulier à l'est, les POS ont entériné le mouvement et fait la part belle aux zones industrielles et d'activités où se sont développées des fonctions logistiques, d'entrepôt, de stockage.

On constate ensuite un déséquilibre est/ouest entre l'origine des trafics de marchandises et la localisation des plates-formes d'accueil de ces trafics, déséquilibre qui amplifie le

¹ ACT Consultants (1991), *op. cit.*

² *Ibid.*, p. 13.

³ B. Ousset, directeur général adjoint de l'EPA-Marne ; cité in Benoit P., Benoit J.M., Bellanger F., Marzloff B., *Paris 1995, le grand desserrement, enquête sur 11 millions de Franciliens*, Paris, Romillat, 1993, p. 262.

⁴ En ce qui concerne l'ensemble des constructions de bureaux d'Ile-de-France, les Hauts-de-Seine ont représenté 40 % des mises en chantier entre 1983 et 1987, alors que pour les entrepôts, aucun département ne dépassait 18 % des mises en chantier. En 1991, au contraire, la Seine-et-Marne a concentré près de 30 % des mises en chantier d'entrepôts. Voir Dézert B., "Les types de stratégies économiques communales en Ile-de-France", Colloque *Les stratégies économiques communales en Ile-de-France*, 1993. Voir aussi Malézieux J., "L'aménagement de nouveaux espaces d'activités dans l'agglomération parisienne. Principes et modalités", in *Ile-de-France, un nouveau territoire*, Montpellier, GIP Reclus, 1989.

⁵ B. Ousset cité dans Benoit et *al.*, *op. cit.*

mouvement intra-régional de marchandises. Ceci pose le problème de l'interception des flux et de la promotion d'équipements, linéaires et statiques, à contre courant des évolutions du marché foncier. Le rapport, déjà cité, effectué pour le compte de la Direction régionale de l'Équipement¹, dont nous reproduisons un schéma ci-dessous, proposait une telle interception des flux afin de réduire les mouvements internes de véhicules.

Schéma 4. Hiérarchisation fonctionnelle de l'espace par les plates-formes logistiques
Source : ACT Consultant (1991)

2.2.3. Sur le plan qualitatif

L'offre privée en région parisienne apparaît mieux adaptée sur le plan qualitatif, car elle intègre souvent les fonctions "sophistiquées" de la logistique, mais cela est fait au

¹ ACT Consultants (1991), *op. cit.*

détriment des équipements plus banals. Dans les zones métropolitaines, on a vu qu'une demande s'exprimait en termes de plates-formes multi-spécialisées, assurant à la fois l'entreposage, la distribution, le transit ainsi que des services supplémentaires (surveillance vidéo, nettoyage, restauration, douanes, télématique...). L'évolution des systèmes logistiques requiert en effet la multiplication et la diversification des "services à la marchandise" et des fonctions annexes au transport. Il en résulte une tendance des plates-formes logistiques à devenir de véritables zones d'activités polyvalentes. "Il devient ainsi de plus en plus difficile de délimiter une frontière nette entre les véritables plates-formes "transport et logistique" et les "parcs d'activités multifonctionnels"¹. L'offre privée s'est adaptée à ce marché et des sociétés spécialisées ont vu le jour, proposant des surfaces d'entreposage couplées à des services logistiques sophistiqués. C'est en région parisienne qu'est née cette activité nouvelle de prestation logistique avec la mise en place de Garonor et Sogaris (déviant par là de l'objectif de départ de ces deux plates-formes : voir chapitre 1 de la section IV de cette partie). Il faut rappeler la "modernité" qu'ont représentée, dans les années 1980, de tels concepts de plates-formes publiques, maintenant imités dans plusieurs villes européennes². Le rapport précité de la DREIF met cependant en avant la grande complexité de montage et de maîtrise d'ouvrage que de telles opérations présentent, que renforce la multiplicité des intervenants, publics et privés.

2.3. Peu d'investissement public direct

Il n'existe pas en région Ile-de-France, comme dans d'autres régions, de politique active d'investissement direct dans des plates-formes logistiques. Alors qu'en province les collectivités locales se sont chargées en partie d'offrir des lieux d'accueil et de transit du fret, en Ile-de-France, particulièrement en zone dense, la collectivité ne veut ou ne peut organiser une offre publique complémentaire à l'offre privée, tandis que les projets nouveaux de plates-formes se heurtent à la résistance locale des communes (voir plus loin la plate-forme de Dammartin, prévue au SDRIF mais qui reste en suspens, faute d'accord sur le site exact).

On a vu en partie I (chapitre 3) qu'en dehors des sites ferroviaires, fluviaux et aériens gérés par des établissements publics, les principaux pôles logistiques routiers de la région parisienne (en particulier Garonor, Rungis et Sogaris) présentaient pour caractéristique commune l'implication forte, au moins en ce qui concerne l'initiative de leur mise en place, d'une institution publique. Mais si leur origine est publique, leur mode de

¹ *Ibid.*, p. 24.

² Par exemple la plate-forme d'Eifeltor à Cologne, où Garonor agit comme promoteur immobilier. Voir aussi Chelhod G., "Garonor : l'ambition des plates-formes européennes", *Transport Actualités*, 11-17 octobre 1996.

fonctionnement actuel les rapproche d'équipements privés à vocation commerciale. Garonor est une société anonyme à capital entièrement privé tandis que Sogaris est une société d'économie mixte, dont le capital est détenu à 80% par les collectivités locales¹. La logique d'exploitation de Sogaris, moins marquée par des considérations financières, affiche davantage une vision d'aménagement à long terme, mais la participation publique à son capital résulte plus de l'histoire que d'une volonté forte d'aménagement régional. Les pouvoirs publics sont d'autre part actionnaires² du marché d'intérêt national (MIN) de Rungis, que l'on peut considérer comme une vaste plate-forme de "groupage/dégroupage" des marchandises alimentaires, mais l'orientation actuelle est celle du désengagement (avec la privatisation projetée de la Semmaris, société de gestion du MIN).

Aujourd'hui, constatant surtout un déficit de coordination des divers équipements du transport, les pouvoirs publics se tournent prioritairement vers des politiques de réorganisation spatiale des grandes installations logistiques.

2.4. La planification des équipements logistiques

Une politique non plus de mise en place directe de plates-formes mais d'orientation et d'aménagement des sols dans le but de parvenir à une réorganisation de la localisation et des spécialités fonctionnelles des plates-formes est privilégiée, ceci dans un contexte national favorable : la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995³, qui traite spécifiquement du fret, pose que "le nouveau dessin de la France c'est aussi celui de la fonction logistique de fret qui tient une place fondamentale dans l'activité économique. Ce dessin reprendra, là encore, les nœuds et les cordes de l'armature du territoire", c'est-à-dire les plates-formes logistiques et les axes routiers, ferroviaires ou fluviaux du fret.

En Ile-de-France, les documents de planification régionaux, en particulier le schéma directeur (SDRIF) élaboré par les services de l'Etat, qui fixe les grandes orientations en matière de localisation d'infrastructures et d'équipements s'imposant aux documents d'urbanisme "inférieurs" (schémas directeurs locaux, plans d'occupation des sols), n'ont pas pris le fret en compte avant 1994. En 1965, le premier schéma directeur, après avoir rappelé l'importance des transports de marchandises et évalué leur croissance future, fait une référence rapide aux "études en cours relatives aux gares routières et centres de

¹ Départements de Paris (49,53%), du Val-de-Marne (7,19), des Hauts-de-Seine (14,65) et de la Seine - Saint-Denis (8,63). Les 20% restant relèvent de capitaux privés divers.

² L'Etat à près de 57 %, la ville de Paris à 16,5 %, le département du Val-de-Marne à 7 %, auxquels il faut ajouter la Caisse des dépôts et consignations.

³ Loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

transit" (qui donneront lieu aux premières "générations" de Garonor et Sogaris). La révision du schéma directeur en 1976 ne mentionne pas le fret de façon plus spécifique qu'il ne l'était en 1965.

Le dernier SDRIF en revanche, paru en juin 1994, consacre un chapitre au "réseau des transports de fret", dans lequel sont partiellement intégrées les propositions du Comité aménagement et logistique en Ile-de-France (CALIF). Le CALIF est une structure de concertation *ad hoc* créée en mars 1989 par le préfet de Région avec pour mission de "définir et localiser les surfaces et équipements nécessaires au développement de la logistique en Ile-de-France". Ses principales recommandations ont porté sur la localisation des grandes zones à vocation logistique, la sauvegarde des sites logistiques traditionnels actuels (gares ferroviaires, sites du Port autonome), le développement de l'intermodalité et surtout la constitution d'un "réseau cohérent de plates-formes multimodales" qui structurerait la région au moyen de zones logistiques concentriques spécialisées¹ : une première couronne pour la distribution urbaine, intégrant les gares et les ports les plus centraux ; une deuxième pour les produits à destination régionale et l'entreposage de longue durée ; une troisième pour les flux de transit, inter-régionaux et internationaux.

Reprenant partiellement ces conclusions, le SDRIF pose comme objectifs :

- d'obliger les flux de transit à contourner le centre de la région (il s'agit "d'intercepter les flux lourds routiers de transit à l'entrée de la région afin de minimiser les mouvements de poids lourds au sein de l'agglomération")²,
- de "rationaliser la circulation des marchandises dans l'espace urbain et périurbain",
- de "permettre la mise en place d'un réseau cohérent de plates-formes multimodales pour répondre à la très forte demande enregistrée dans ce secteur", sous forme de trois couronnes (directement inspirées du CALIF). Plus précisément, les "opérations à entreprendre" comprennent notamment le maintien des "principaux sites de la SNCF", une "installation portuaire réduite" à Saint-Ouen, "de nouvelles plates-formes fer/route notamment dans le secteur de Dammartin", ainsi que "de nouveaux ports fluviaux" : Vigneux, Triel, Dammarie-les-Lys et la Ferté sous-Jouarre.

Mais alors que le CALIF allait jusqu'à chiffrer les aménagements fonciers à réaliser pour accueillir les futures fonctions logistiques, le SDRIF, dans ses versions préparatoires successives, a intégré de façon de moins en moins précise les linéaires et terminaux constitutifs du "réseau" régional de fret, tout en les éloignant de la zone dense : la

¹ On peut d'ailleurs poser la question de la pertinence d'une politique de hiérarchisation et de spécialisation des activités logistiques, qui risquerait d'interdire la multifonctionnalité présentée par ailleurs comme une nécessité.

² Préfecture de la région d'Ile-de-France, *Schéma Directeur Ile-de-France*, juin 1994, p. 165.

grande plate-forme de Dammartin prévue au nord-est de Roissy par exemple était située à l'origine plus près de la zone dense.

On conclura en constatant que les grands équipements logistiques "organisés" constituent un enjeu certain des politiques d'usage des sols en Ile-de-France. Recherchés dans certaines parties de la région, essentiellement en grande périphérie et plus particulièrement à l'est, ces équipements sont maintenant mieux acceptés localement, certains même n'hésitant pas à "s'afficher" (voir l'enseigne explicite de Garonor-Cergy en bordure de l'autoroute A15). Mais ces équipements, qui correspondent à des produits immobiliers et commerciaux de type privé, ne peuvent accueillir la totalité des besoins logistiques et de transport présents en région parisienne. Coûteux, ils ne conviennent pas à un secteur moins "noble" de la logistique métropolitaine, celui des distributeurs urbains et sous-traitants recherchant des zones plus banales d'entreposage et de stockage. Ces utilisateurs finissent par s'insérer dans les interstices urbains peu valorisés de la zone dense, ce que les municipalités acceptent "faute de mieux" en tentant parfois de diminuer les nuisances engendrées (nous voyons dans le chapitre 2 de la section III l'exemple du "bas-Montreuil" où la commune met en place un plan global de réorganisation des transports et livraisons), ou bien s'installent en grande couronne dans des zones logistiques non organisées.

Alors que les grandes institutions présentes dans la région établissent les plans d'aménagement logistique à long terme, on ne trouve pas véritablement en Ile-de-France d'institution supra-communale à même d'intervenir sur les enjeux quotidiens et sur l'ensemble des intervenants du transport et de la logistique, laissant ainsi les lois d'un marché foncier fragmenté et le niveau le plus local des collectivités territoriales décider de l'opportunité et de la localisation des implantations logistiques¹.

CHAPITRE 3. LA PORT AUTHORITY OF NEW YORK AND NEW JERSEY

La Port Authority a été créée en 1921, devenant la première *authority* (autorité) de New York². Type un peu à part d'autorité portuaire, par sa taille et par les fonctions qu'elle a été amenée à assumer, elle se trouve aujourd'hui dans une phase de transition qui remet

¹ A titre d'exemple, en janvier 1997, la construction de la plate-forme multimodale de Dammartin (voir *supra*) n'a pas encore commencé et sa localisation exacte fait toujours débat. Le projet est porté par le département de Seine-et-Marne et la SNCF (pour le chantier multi-techniques). Les trois communes sur le territoire desquelles devrait être localisée la plate-forme sont plus réticentes, essentiellement parce que l'extension de la zone d'activité autour de l'aéroport de Roissy devrait déjà leur assurer des avantages non négligeables en termes de taxe professionnelle.

² Ce chapitre reprend en partie l'article suivant : Dablanc L., "Organisation des transports dans une métropole bi-étatique : la Port Authority of New York and New Jersey, le déclin d'un modèle ?", *Politiques et Management Public*, vol.14, n°4, décembre 1996, pp. 1 à 28.

en cause les modes traditionnels de coordination des systèmes de transport de la région new yorkaise.

1. Une autorité portuaire originale

La Port Authority s'est progressivement constituée en double modèle institutionnel, représentant d'une part l'archétype d'une autorité portuaire devenue établissement public polyvalent, d'autre part un modèle plus original de planification multimodale et bi-étatique du fret et des transports de voyageurs.

1.1. Une des plus grandes autorités portuaires américaines

On compte environ une centaine de grands ports aux Etats-Unis, la plupart gérés par des autorités publiques, dont l'attribution centrale relève du port proprement dit et des activités maritimes et logistiques associées, mais qui exercent généralement des activités autres que celles qui sont liées au fret maritime¹. A l'origine, ces ports ont souvent pris en charge les infrastructures de transport terrestre à proximité des installations portuaires (ponts et tunnels). Par la suite, certains ont obtenu la responsabilité de la gestion des aéroports régionaux et la plupart ont développé des activités extérieures permettant un financement diversifié de leurs activités de base (d'une part des activités commerciales, en particulier immobilières, d'autre part des activités plus sociales comme l'aide au développement économique local). Les autorités portuaires relèvent très largement de la législation et de la tutelle de l'Etat, les collectivités locales étant moins présentes, même dans le cas de très grandes collectivités comme la municipalité de New York.

La Port Authority, dans cette catégorie classique d'autorités portuaires, occupe une place un peu à part. Elle est tout d'abord responsable d'un port resté l'un des tout premiers des Etats-Unis, malgré la perte progressive de parts de marché². Elle est aussi à l'origine du type d'établissement public de l'*authority*³, même si cette caractéristique est mal connue : "De façon traditionnelle, la recherche sur le gouvernement urbain a porté sur les structures, les processus et les problèmes mais peu d'attention a été accordée à l'émergence d'un mode d'organisation puissant qui a radicalement changé le système de

¹ Hershman M. (éd.), *Urban Ports and Harbor Management, Responding to Change along U.S. Waterfronts*, Taylor & Francis, New York, 1988, pp. 3-16.

² A la troisième place pour le trafic total de conteneurs derrière Los Angeles et Long Beach mais dominant le trafic transatlantique, le port de New York est le premier port américain pour les exportations (en valeur) et occupe la troisième place en matière d'importations. Cependant, sa position est fragile et le port de New York est aujourd'hui devancé par les ports californiens et concurrencé sur les trafics transatlantiques par certains ports de la côte est comme celui de Baltimore.

³ Sayre W.S. et Kaufman H., *Governing New York City : Politics in the Metropolis*, New York, Norton, 1960.

la gouvernance des villes de multiples façons : "l'autorité publique" qui (dans sa forme américaine) est née à New York dans les années 1920 [avec la mise en place de la Port Authority]¹. Le modèle de la Port Authority a été rapidement imité du fait des avantages qu'offre, pour l'institution de tutelle, le double statut privé et public d'une autorité² : accès facile au capital, flexibilité de gestion et déconnexion (au moins apparente) du système politique local. Pour la seule ville de New York, on compte aujourd'hui trente-six autorités dont la configuration juridique s'inspire directement de la Port Authority³.

1.2. Un modèle de coordination bi-étatique des systèmes de transport

La Port Authority est, de façon plus originale, un modèle de coordination de l'action locale dans une agglomération bi-étatique. La Port Authority est une des premières administrations inter-étatiques des Etats-Unis. Créée par un *compact* (contrat de coopération) inter-Etat, elle est dirigée par un conseil de douze *commissioners*, six nommés par le gouverneur de New York et six par celui du New Jersey. Son champ d'action géographique s'étend sur un rayon de 40 km autour de la statue de la Liberté, incluant les zones les plus urbaines du New Jersey et de New York (on a vu en partie I que son territoire de compétence était fréquemment assimilé à l'agglomération urbaine de New York). L'histoire de la Port Authority est celle d'une diversification croissante depuis la fixation de son objectif premier, "promouvoir et protéger le commerce du port et entreprendre des améliorations portuaires et régionales non susceptibles d'être prises en charge spontanément par le secteur privé, ou par chacun des deux Etats pris isolément"⁴.

¹ Bellush J. and Netzer Dick (éds), *Urban Politics, New York Style*, Amonk, New York, ME Sharpe Inc, 1990, p. 21.

² Si elles se rapprochent des districts spéciaux "dépendants" (les établissements locaux en charge des services urbains dont les membres sont nommés et non pas élus), les autorités, créées et contrôlées par les Etats, ont généralement un territoire plus vaste. A titre de comparaison, parmi la vaste typologie française des institutions para-publics, les autorités présentent les traits généraux des "établissements publics industriels et commerciaux", avec des caractéristiques propres : spécialisées (le plus souvent monofonctionnelle, une autorité est créée pour fournir un service spécifique) et autonomes (en dehors de la nomination par les Etats ou les municipalités de leurs administrateurs), elles exercent des prérogatives de type public (droit de préemption, appel direct de capital auprès du marché obligataire municipal) et sont soumises à certaines règles publiques (enquêtes publiques, transparence et diffusion des informations, parfois règles d'attribution des marchés publics), mais elles relèvent largement du droit privé pour la comptabilité, la plupart de leurs marchés ou la gestion du personnel.

³ Walsh A.H., "Public Authorities and the Shape of Decision Making", in Bellush et al., *op. cit.*

⁴ Port of New York Authority, *The Port of New York Authority, A Monograph*, New York, 1936.

1.2.1. L'évolution historique

La première décennie d'existence de la Port Authority a été décisive car c'est au cours de cette période que lui a été offerte l'occasion d'élargir sa mission de départ¹. Créée par un petit groupe de techniciens et d'hommes politiques, avec comme objectif principal l'organisation coordonnée de la circulation des marchandises liées au port et la construction d'un tunnel ferroviaire de fret, la Port Authority s'est vue chargée en 1925 de la construction du George Washington Bridge entre le New Jersey et le nord de Manhattan. La réussite de ce projet (achevé avant la date prévue et d'un coût inférieur aux prévisions) a permis à la Port Authority d'apparaître aux yeux des élus et hommes d'affaires des deux côtés de l'Hudson comme un modèle d'équilibre entre l'efficacité gestionnaire, la compétence technique et la dévotion au service public. Peu après, elle se voyait confier la charge de l'ensemble des liens fixes entre le New Jersey et New York, bénéficiant dès les années trente des recettes considérables des péages routiers.

Après la seconde guerre mondiale, la Port Authority développe de façon autonome ses domaines d'intervention. Elle parvient en particulier à convaincre les deux États de New York et du New Jersey de la nécessité de gérer les différents aéroports de façon coordonnée et non concurrentielle, et impose sur ce point sa vision à Robert Moses, le tout puissant Commissioner de la ville de New York². Nelson Rockefeller, gouverneur de l'État de New York entre 1958 et 1973, élargit le rôle de la Port Authority, tout en transformant sa nature. En renforçant progressivement le contrôle de l'État de New York sur la Port Authority, Rockefeller en fait un outil généraliste de gestion locale de l'agglomération new yorkaise et lui impose une diversification dans de nombreux domaines du transport³. Cette évolution a souvent été perçue comme une dépossession des aménageurs municipaux au profit de techniciens entrepreneurs mais politiquement irresponsables.

Plus tard, les difficultés des années 1970⁴ rendent nécessaire une réorientation de la Port Authority vers des activités extérieures à ses domaines traditionnels, efforts de

¹ Doig J.W., "Expertise, Politics and Technological Change. The Search for Mission at the Port of New York Authority", *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, n°1, hiver 1993.

² Doig J.W., "Regional Conflict in the New York Metropolis: the Legend of Robert Moses and the Power of the Port Authority", *Urban Studies*, vol. 27, n°2, 1990, pp. 201-232. Sur la plupart des grands dossiers (aéroports, terminal de bus de Manhattan, tracé des nouvelles autoroutes urbaines), c'est la Port Authority qui l'emporte au détriment de la municipalité de New York, malgré le pouvoir légendaire de Moses.

³ Il crée parallèlement la *Metropolitan Transportation Authority* réunissant (entre autres) le réseau de chemin de fer de Long Island, le métro de New York et l'administration des ponts et tunnels internes à la ville. C'est la période culminante d'utilisation "technocratique" des autorités d'Etat au profit d'une politique d'investissement forte. Sous son gouvernement, il a été estimé que 75% des investissements publics (dans tous les domaines) avaient été le fait des autorités (Walsh, *op. cit.*, p. 206), marquant un poids beaucoup plus important des États face aux villes, en particulier celle de New York.

⁴ La crise des années 1970, à la fois crise économique (la ville de New York seule a perdu 500 000 emplois entre 1969 et 1975) et crise fiscale très grave des administrations publiques, en particulier la municipalité

diversification qu'elle redoublera à l'occasion de la reprise économique des années 1980, soutenue en particulier par l'immobilier d'entreprise. La Port Authority investit dans les parcs industriels et les "ports commerciaux", comme le téléport (centre de télécommunications développé en partenariat avec des entreprises privées)¹.

La fin des années 1980 marque le premier coup d'arrêt à la diversification jusque là continue de la Port Authority. Un changement d'orientation est annoncé : il s'agit d'abandonner les projets de développement économique pour revenir aux fonctions de base de gestion des grandes infrastructures existantes, en très mauvais état parce que négligées au profit des investissements nouveaux et des activités immobilières². Parallèlement, à partir du milieu des années 1980, la Port Authority tend progressivement à abandonner son rôle d'entrepreneur et d'opérateur direct au profit de celui de "facilitateur", comme on l'a vu pour le projet de "ferry-camion". Il s'agit, dans une situation financière en dégradation, de "faire faire", en particulier au secteur privé, les investissements jugés bénéfiques pour la région.

C'est à cette époque, surtout, que la Port Authority développe ses activités d'étude, de planification et de conseil. Elle devient une véritable "base de recherche" pour l'ensemble de la région, effectuant des prévisions économiques et des études statistiques pour le compte des administrations, des universités ou des entreprises privées. Parallèlement, elle accueille et anime une multitude de "forums" et de "conférences" où acteurs privés et publics se retrouvent de façon régulière pour définir les besoins de la région en matière de transport et de développement économique (on a parlé de la *Freight Services Improvement Conference*).

1.2.2. Un double rôle de transfert et d'arbitrage

Aujourd'hui la Port Authority reste une institution de transport unique par sa polyvalence et ses moyens financiers. Elle intervient dans quatre modes de transport (aérien, maritime, routier et ferroviaire), elle traite à la fois du transport collectif et du transport individuel, elle prend part à tous les niveaux de l'action publique (planification, investissement, exploitation, réglementation).

de New York, affaiblit le rôle de la Port Authority en diminuant son accès aux ressources (baisse des subventions publiques, des recettes immobilières, des péages). Dans le même temps, des décisions judiciaires lui sont défavorables (la Cour Suprême lui interdit la participation à un projet ferroviaire municipal), tandis que les pressions de groupes écologistes ralentissent les grands projets autoroutiers.

¹ C'est aussi l'époque où le *World Trade Center*, achevé en 1979, peut devenir rentable (l'administration de l'Etat de New York, qui s'y était installée à l'ouverture, doit laisser la place à des locataires plus solvables).

² La Port Authority engage à cette époque un plan de réhabilitation et de maintenance (de 5 Mds de dollars sur dix ans).

La Port Authority gère les trois aéroports principaux de l'agglomération (Kennedy, Newark, LaGuardia), elle possède et gère des parcs d'activités et des zones industrielles, les principales plates-formes logistiques publiques, en particulier celles qui sont liées au port, de grandes infrastructures de transport routier (les six tunnels et ponts entre le New Jersey et New York, incluant la gestion des péages), des gares routières et certains transports collectifs comme le PATH.

Elle intervient également dans le domaine des télécommunications avec le téléport de Staten Island. Son chiffre d'affaires s'est élevé à 2 Mds de dollars en 1994 et, si elle emploie 10 000 personnes environ, elle revendique 400 000 emplois directement ou indirectement issus de ses activités¹.

Carte 17. Emplois créés directement ou indirectement par la Port Authority
Source : Port Authority of New York and New Jersey (1995), p. 22

¹ Port Authority of New York and New Jersey, *Comprehensive Annual Financial Report for the Year Ended December 31, 1994*, New York, 1995.

Mais ce gigantisme et ces pouvoirs multiples posent parfois problème au sein même de l'institution. Les difficultés internes qui ont été les plus médiatisées concernent le transport des voyageurs et le dosage entre transport collectif et transport individuel¹, mais le transport de fret impose lui aussi un certain nombre d'arbitrages délicats.

La circulation des très gros poids lourds est un exemple de conflit entre les différentes directions de la Port Authority. Actuellement, les véhicules de plus de 80 000 pounds (environ 36 tonnes) de poids total en charge sont interdits sur la plupart des axes de la région, tant par la Port Authority que par les autres opérateurs de voirie (voir carte 21 supra). Mais les transporteurs réclament une hausse du poids maximal autorisé et une réforme pourrait intervenir prochainement au niveau fédéral, permettant à certains Etats "permissifs" comme le New Jersey d'élever les limites autorisées. Alors qu'une partie de la Port Authority est favorable à une telle réforme (la direction du Port, pour faciliter l'acheminement terrestre des conteneurs maritimes), une autre (la direction Inter-Etats en charge de la maintenance des ponts) y est opposée et prépare des arrêtés d'interdiction de circuler. Ces objectifs contradictoires vont contraindre en dernier ressort le directeur exécutif et les commissioners à un arbitrage. En obligeant aux discussions internes sur des sujets régionaux, la polyvalence de la Port Authority peut alimenter en amont les décisions en matière de circulation et de transport, mais peut aussi ralentir le processus de décision.

De façon peut-être plus fondamentale, en tout cas tout à fait originale, la Port Authority se trouve en situation d'arbitrage institutionnel entre le New Jersey et New York. La Port Authority a la responsabilité d'investissements considérables, en plates-formes logistiques, en parcs d'activités ou encore en pistes d'aéroport, et les choix de localisation ont un impact important sur le développement économique local. Les deux Etats de New York et du New Jersey se retrouvent en situation de concurrence, en particulier lorsque sont concernés les sites les plus touchés par la désindustrialisation, comme ceux de Hudson County dans le New Jersey et de Brooklyn à New York. Les exemples sont nombreux de querelles entre New York et le New Jersey sur le favoritisme supposé de la Port Authority en faveur de certaines zones². Aujourd'hui, dans un contexte de rareté budgétaire et de ralentissement des investissements

¹ Il s'agit de choisir d'agir sur les tarifs des péages routiers (qui assurent une part essentielle du financement de la Port Authority) ou sur ceux du PATH (ligne ferroviaire déficitaire mais très empruntée entre le New Jersey et Manhattan). Le George Washington Bridge (GWB) est la source particulière de bénéfices la plus importante de la Port Authority (devant l'aéroport Kennedy), contribuant au financement d'opérations déficitaires comme le PATH. Cette dépendance envers les recettes du GWB rend la Port Authority réticente à promouvoir une diminution du trafic automobile entrant dans Manhattan malgré les prescriptions de la loi fédérale sur l'air. L'hiver rigoureux de 1993 a ainsi été rendu responsable du "mauvais" résultat financier du GWB, alors que la diminution de trafic était saluée comme un succès pour la protection de l'environnement par d'autres services de la Port Authority.

² En particulier pour les investissements aéroportuaires.

nouveaux, les programmes d'entretien et de rénovation eux-mêmes font l'objet de disputes.

La fonction d'arbitrage est en effet particulièrement délicate à exercer dans les périodes de difficultés budgétaires, comme on le voit à propos de l'avenir des installations portuaires de Brooklyn. Progressivement supplantées par les terminaux à conteneurs modernes du New Jersey à partir des années 1960, ces dernières ne représentent plus que des plates-formes d'appoint, mais leur fermeture totale a été évitée sous la pression de la classe politique locale. Lorsque récemment, pour des raisons budgétaires, l'autorité portuaire a envisagé d'abandonner les expériences de transport fluvial dans la baie évoquées plus haut, elle a dû y renoncer devant la même opposition locale. Aujourd'hui, Brooklyn tire parti d'un nouveau contexte pour réclamer la réactivation des anciennes installations. Pour rester l'un des premiers ports américains, New York doit pouvoir accueillir les très grands navires porte-conteneurs¹. Il faut pour cela forer à grands frais le passage en direction des terminaux du New Jersey et trouver un lieu d'accueil aux vases chimiquement contaminées issues du dragage. A cette solution technique coûteuse, le port de Brooklyn est présenté comme une solution de rechange, permettant d'accueillir en amont les navires dont le chargement serait ensuite transporté à Port Newark-Elizabeth par barge ou distribué localement.

En définitive, la Port Authority a depuis 1921 considérablement élargi ses compétences et cherché à affirmer un rôle d'aménagement régional. "Faute de cohérence administrative ou de planification à l'échelle des problèmes posés, en cette période de "dérégulation", la Port Authority (...) a été amenée à jouer une fonction d'aménageur et de promoteur si importante que son rôle d'opérateur portuaire proprement dit n'intervient plus que pour moins de 5% de son chiffre d'affaires"². Cependant depuis quelques années, les différents rôles formels et informels, gestionnaires ou planificateurs, que la Port Authority avait progressivement assumés sont remis en cause.

2. Les changements actuels : un déclin de la coordination régionale

La nomination d'un nouveau directeur exécutif de la Port Authority par les gouverneurs de New York et du New Jersey en février 1995, avec pour mandat la privatisation des éléments les plus rentables de la Port Authority, a annoncé des changements d'orientation importants. Le programme de restructuration, qualifié "d'anti-service

¹ Les navires les plus récents ont une capacité pouvant dépasser 5000 EVP (équivalent vingt pieds, c'est-à-dire la longueur d'un conteneur standard) : le "Regina-Maersk" (de la compagnie danoise Maersk), actuellement le plus grand porte-conteneurs du monde, est un navire de 6 000 EVP.

² Gay F.J., "New York, un port et sa région", *Normis*, t.41 n°161, Poitiers, 1994, p. 56.

public"¹ par certains, est considéré par d'autres comme nécessaire en raison de la sclérose grandissante de l'institution et des difficultés commerciales du port : après avoir fait du port l'un des lieux majeurs de l'innovation logistique aux Etats-Unis et dans le monde (avec la conteneurisation ou l'accueil des navires porte-véhicules), l'autorité portuaire ne parvient plus aujourd'hui à enrayer un déclin relatif mais persistant de la place de New York dans les échanges nationaux et internationaux.

Après une période d'observation et d'incertitude (au cours de laquelle des projets ont été définitivement abandonnés comme le lien ferroviaire entre Manhattan et les deux aéroports LaGuardia et Kennedy), la Port Authority a connu en septembre 1995 le premier plan de licenciement collectif de son histoire et la suppression de plusieurs centaines de postes de cadres, les fonctions de planification, de prévisions économiques et d'études étant particulièrement touchées. Alors que la Port Authority était jusque-là considérée comme l'un des employeurs publics les plus stables de la région (et que les autorités ont été créées justement pour pallier les insuffisances supposées d'un système municipal trop politisé et corrompu), ce choix a été vécu comme idéologique dans un pays où le "spoils system" encourage le renouvellement des équipes dirigeantes administratives et techniciennes lors des changements politiques. La période la plus récente est marquée par la mise en œuvre, encore très progressive, des projets de privatisation².

2.1. Des changements significatifs ?

La Port Authority, jusque-là symbole d'une conception à la fois technicienne et volontariste de la gestion d'une métropole, est d'abord contestée en tant qu'autorité, représentative d'une confiscation de la prise de décision démocratique³. Mais plus spécifiquement, la Port Authority est contestée en tant qu'autorité bi-étatique. On a vu que la création d'un tel établissement public avait permis de débloquer une situation

¹ S. Brezenoff, ancien directeur de la Port Authority, lors de sa démission en 1994.

² Un appel d'offres pour la construction et la gestion privées de 70 hectares dédiés au cargo aérien et à la logistique à Newark et Kennedy vient d'être lancé. En dehors du secteur du fret, le Vista Hotel du *World Trade Center* a été vendu tandis qu'une étude concernant la privatisation du reste des "twin towers" vient de démarrer. A plus long terme, les aéroports devraient être les premiers équipements importants à quitter l'orbite de la Port Authority, sous la pression en particulier du maire de New York. L'exploitation des péages pourrait ensuite être transférée au secteur privé.

³ Le système des "autorités" pour la gestion des grandes villes américaines représente une incontestable dépolitisation de l'action publique, du fait de la grande autonomie de gestion de ces institutions parapubliques. A New York et ailleurs, les autorités ont fini par prendre en charge, avec l'accord tacite ou explicite des dirigeants politiques locaux (dont le retrait pouvait se révéler payant sur le plan électoral), des décisions qui relèvent normalement d'un gouvernement élu. La Port Authority, qui a réussi à imposer plusieurs fois ses vues sur le modèle de développement de la région, représente un bon exemple de cette "neutralisation politique". Or cette confiscation de l'action politique par une institution non élue est de plus en plus récusée au nom d'une extension de la participation des citoyens au processus de gouvernement de la ville.

politico-institutionnelle spécifique à New York, où les choix collectifs sont rendus plus difficiles du fait de la séparation entre le New Jersey et New York. Cette conception est remise en cause. D'une façon générale aux Etats-Unis, il existe déjà une divergence d'intérêts fondamentale entre d'un côté des collectivités locales désireuses de protéger leur *home rule*, et de l'autre un niveau fédéral et des Etats qui cherchent à renforcer la coopération intercommunale, en particulier par l'encouragement à la création de structures de gouvernement régionales ou métropolitaines¹. Aujourd'hui, dans la région new-yorkaise, une nouvelle ligne de partage semble se superposer à cette opposition classique : à New York, les deux niveaux de l'Etat et de la ville ont, malgré des divergences sur le choix des moyens, un objectif commun qui est celui du rapatriement des pouvoirs d'une Port Authority bi-étatique et planificatrice auprès des acteurs locaux new-yorkais, qu'ils soient publics ou privés : "La meilleure chose pour la ville et pour l'Etat, ce serait de se désengager de la Port Authority et d'avoir les équipements de la ville et de l'Etat gérés par la ville et par l'Etat"². Ce "chacun chez soi", qui nie le caractère réticulaire et multi-étatique du système de transport new yorkais, se rencontre également, mais de façon atténuée, du côté du New Jersey. Il a des implications sur la coordination régionale du système de fret.

2.2. La coordination du système de transport new-yorkais

L'évolution actuelle de la Port Authority dans un contexte de différenciation croissante entre le New Jersey et New York pose doublement la question de la "coordination" du système de transport new yorkais. Nous distinguons, à la suite de D. Chisholm³, la coordination formelle de la coordination informelle.

2.2.1. La coordination formelle

La coordination formelle, qui suppose une structure centralisée, se justifie lorsqu'il y a interdépendance forte entre des éléments formellement distincts d'un système technique. Le transport de fret de la région new yorkaise correspond en partie à ce cas de figure. Or un démembrement de la Port Authority pourrait remettre en cause la cohérence globale des réseaux placés sous sa responsabilité en diminuant les transferts financiers entre les recettes des péages routiers (auxquelles les véhicules utilitaires contribuent pour une part importante) et des projets d'équipements logistiques comme le service de barges, le creusement des canaux d'accès aux terminaux du New Jersey ou

¹ Lefèvre (1992), *op. cit.*

² R. Giuliani, maire de New York, in Sullivan J., "Port Authority Rejects Hiring Private Manager for Newark Airport", *New York Times*, 15 décembre 1995.

³ Chisholm D., *Coordination Without Hierarchy, Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press, 1989.

la construction de pistes d'aéroport dédiées au fret. En se recentrant sur ses fonctions de base (en particulier la gestion portuaire) et en perdant sa qualité de polyvalence lui permettant d'assurer des fonctions de transfert et d'arbitrage, la Port Authority risquerait alors de justifier la critique classique¹ adressée aux autorités qui, du fait de leur spécialisation, font des choix rationnels à leur niveau mais échouent à mettre en œuvre un optimum global (optimum technique comme l'intermodalité, optimum environnemental comme le transport fluvial des marchandises, etc.).

2.2.2. *La coordination informelle*

Le fonctionnement de la Port Authority pose également l'enjeu, moins palpable mais peut-être plus important, de la "coordination informelle". En matière de coordination dans une grande agglomération, en particulier des systèmes de transport, D. Chisholm a montré qu'une organisation informelle de coopération offrait bien souvent la même efficacité, à moindre coût, qu'une structure hiérarchique centralisée. La Port Authority à certains égards relève de cette conception. Dans le "no-man's-land" (R. Wood) de la planification régionale qui continue à caractériser le grand New York, elle a permis la construction informelle de l'action publique. L'existence même de l'institution, sa localisation au centre de Manhattan, à proximité immédiate de NYMTC et du centre administratif de la municipalité de New York et la stabilité des relations acquises avec les techniciens et responsables des institutions voisines lui ont permis de constituer ce que l'on pourrait définir comme un "lieu formel de coordination informelle". Dans un système de transport complexe car composé "d'interdépendances multilatérales"², en particulier en matière de fret, elle a rassemblé les différents acteurs publics et privés et favorisé certaines initiatives. Ce rôle paraît depuis un an mal assuré : "nous sommes dans une phase de confusion extrême en termes de leadership, de programme et de politique... la capacité analytique sur le système de fret de la région est aujourd'hui non existante"³. En revenant à ses compétences techniques de base comme le suggère une partie de sa direction actuelle, la Port Authority laisserait ouverte la question du pilotage central de la "négociation" qu'elle tentait jusque là d'assurer.

En conclusion, l'histoire de la Port Authority of New York and New Jersey constitue un exemple original de planification du fret dans une métropole. Elle demeure encore aujourd'hui l'une des rares organisations publiques dans la région de New York - New Jersey s'intéressant à l'enjeu du déplacement des marchandises, que ce soit à la direction portuaire chargée de la gestion des plates-formes et des terminaux de conteneurs, à celle

¹ Walsh, *op. cit.*

² Chisholm, *op. cit.*, p. 52.

³ G. Muller, responsable de la planification inter-étatique du fret à la Port Authority, août 1996.

des aéroports avec des projets de pistes dédiées au fret, ou encore à celle des relations "inter-Etats" en charge des infrastructures entre le New Jersey et New York. Mais ces différents secteurs se sont peu à peu cloisonnés et des clivages croissants entre les dirigeants du port et ceux du transport inter-Etats sont apparus, en particulier à propos de la circulation des marchandises. Si, en l'absence de réforme institutionnelle de fond, la Port Authority a pu à plusieurs moments-clé de l'histoire des transports new-yorkais transformer une série d'interventions circonstanciées en un outil effectif de coordination du système de transport régional, elle ne parvient plus aujourd'hui à perpétuer le modèle de rationalisation de l'action publique dont elle revendique le statut depuis les années 1920.

CHAPITRE 4. CONCLUSION

Face à "l'intrusion" que représentent, particulièrement dans les grandes métropoles, les mécanismes logistiques aujourd'hui mis en œuvre par le système productif que nous avons présentés en partie I, les institutions publiques des deux agglomérations étudiées adoptent des réponses diverses, compte tenu de leurs configurations très différentes, mais qui présentent des points communs.

Grâce à un encadrement juridico-législatif qui leur laisse des moyens importants, bien que non spécifiques, pour agir sur le fret, des acteurs institutionnels gèrent, réglementent et planifient le fret. Ils gèrent la majorité des équipements et des infrastructures du fret, des routes aux terminaux, en passant par l'infrastructure fluviale et, dans le cas parisien, l'infrastructure ferroviaire. Ils organisent directement certains services de transport, en particulier les modes alternatifs au transport routier. Ils étudient les enjeux métropolitains du fret et, plus récemment, ont même intégré les infrastructures du fret dans les documents pluriannuels de planification régionale.

Mais cette intervention publique sur les infrastructures et certains services du fret n'est pas toujours adéquate. Les interventions publiques sont mal accordées les unes aux autres parce qu'il manque en particulier un "échelon métropolitain" spécifique, échelon régional entre l'Etat et les collectivités locales en Ile-de-France, institution bi-étatique entre le New Jersey et New York en région new-yorkaise. Pour cette dernière, la mise en place d'un gouvernement métropolitain, depuis toujours "échelon intermédiaire introuvable"¹ des grandes villes américaines, est ainsi devenue, du fait du bi-étatisme, quasi inconcevable dans un contexte d'affermissement des pouvoirs des Etats.

¹ Lefèvre (1992), *op. cit.*

L'exemple des plates-formes logistiques en région Ile-de-France montre à la fois l'insuffisance des politiques de planification lorsqu'il s'agit de répondre à des demandes logistiques spécifiques et l'absence de mécanismes politiques ou institutionnels de niveau régional permettant de compenser le déficit quantitatif et une certaine inadaptation qualitative de l'offre privée pour l'accueil des activités (en particulier les plus urbaines) du transport et de la logistique. L'exemple particulier de la Port Authority montre qu'en ce qui concernait New York, le déficit de coordination régionale risquait de s'aggraver. La diversification de ses missions (effectuée au détriment d'investissements trop longtemps reportés dans les infrastructures de transports) ne l'a pas empêchée d'échouer à mettre en valeur ses atouts institutionnels (en particulier un domaine de compétences bi-étatique). Apparaissant de plus en plus comme l'archétype d'une administration technocratique toute puissante, elle n'a pas laissé suffisamment de place à des acteurs, notamment locaux, représentatifs de populations dont les besoins en matière de protection contre les nuisances et de qualité de vie s'expriment de façon de plus en plus ouverte.

En définitive, la difficulté à mettre en œuvre une politique logistique métropolitaine efficace apparaît clairement à travers les exemples de Paris et de New York. Faire d'une ville un "hub" des marchandises en provenance du reste du monde (ou du moins du pays) n'est pas sans danger pour son fonctionnement interne, à cause des effets physiques directs de ces activités sur l'espace urbain. Les grandes villes se trouvent de plus "accaparées" par les autres fonctions qu'elles cherchent à assumer, qui ne relèvent pas forcément de l'organisation des flux physiques de marchandises : les métropoles cherchent d'abord à promouvoir leurs fonctions tertiaires, leurs fonctions de conception et de pilotage, ou leurs fonctions de production de services. La logistique, bien qu'elle soit un facteur technique nécessaire au fonctionnement du système économique des métropoles, n'apparaît pas encore clairement comme tel, alors que les conséquences de la localisation de ses équipements (plates-formes, terminaux multimodaux) sur les flux et les trafics sont immédiatement visibles aux yeux des populations locales. Leurs représentants ont ainsi pris l'habitude de politiques fortes (mais largement "invisibles") de réglementation de la circulation des véhicules du fret.

SECTION III. LA REGLEMENTATION DE LA CIRCULATION ET DES LIVRAISONS

Les politiques locales et régionales visant spécifiquement le mouvement des marchandises et leur intégration dans l'espace public relèvent pour la plus grande part de la gestion de la circulation et de l'urbanisme. La gestion de la circulation des véhicules utilitaires est l'action la plus quotidienne, la plus ancienne et la plus traditionnelle des villes sur le fret. Nous étudions à ce titre plus particulièrement les zones centrales des deux métropoles, ville de New York pour la région new-yorkaise et "zone dense", c'est-à-dire Paris et la proche banlieue, pour la région parisienne. Une étude plus rapide de quelques autres villes françaises sert de complément à l'étude des règles parisiennes.

CHAPITRE 1. LA GESTION DE LA CIRCULATION DES VEHICULES UTILITAIRES

La circulation des véhicules utilitaires constitue un objet traditionnel de l'intervention publique réglementaire sur le transport des marchandises dans les villes. Des enquêtes portant sur la partie la plus centrale des agglomérations urbaines de Paris et New York ont permis de préciser ces politiques réglementaires. Les zones étudiées (dont la surface et le nombre d'habitants sont équivalents, contrairement à leurs situations institutionnelles) ont été définies de la façon suivante : pour l'agglomération new-yorkaise, a été prise en compte la ville de New York, réunion de cinq "boroughs" (Bronx, Brooklyn, Queens, Manhattan et Staten Island) comptant 7,3 millions d'habitants sur une surface de 800 km² ; pour l'agglomération parisienne, nous avons retenu l'ensemble formé de la ville de Paris et des 123 communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, qui constitue la "zone dense" de la région Ile-de-France¹, comptant 6,2 millions d'habitants sur 760 km².

L'étude a été limitée aux zones centrales pour les raisons suivantes : en ce qui concerne Paris, l'étude de l'IAURIF précitée se limitait dans un premier temps à la zone dense (une deuxième étude complémentaire est en cours qui élargit l'enquête sur les réglementations à 400 communes, mais pour l'essentiel, les constats sont les mêmes) ; pour New York, la limitation à la zone centrale est plus problématique, car les communes du New Jersey relèvent d'un système différent d'organisation des compétences, où les enjeux posés par la réglementation sont spécifiques. L'essentiel des débats dans le New Jersey, dont nous avons vu en partie I le rôle logistique important et la fonction de transit, est dominé par un conflit entre l'administration d'Etat et l'administration fédérale (agissant au titre de la protection du commerce inter-Etat) en ce

¹ L'ensemble de la région Ile-de-France comptant 1281 communes.

qui concerne la circulation des poids lourds sur le "réseau national". L'annexe 5 soulève ce point en détail.

L'étude des principales réglementations liées aux mouvements des marchandises de ces zones centrales repose sur les données provenant des travaux suivants : pour Paris, dans le cadre de l'étude sur le transport de marchandises en zone urbaine lancée par l'IAURIF en 1994, nous avons effectué une enquête par questionnaire portant sur la réglementation en matière de circulation, stationnement et livraisons des véhicules utilitaires dans chacune des communes de la zone étudiée¹ ; pour New York, nous avons utilisé les codes de la route et de l'urbanisme municipaux, très détaillés, ainsi que des entretiens avec des responsables de la Direction des transports de la ville, effectués en avril, mai et juin 1995 (voir la liste des entretiens en annexe 2) et des travaux préparatoires à la réforme de 1981 des réglementations de la circulation et du stationnement des véhicules utilitaires (qui constitue encore aujourd'hui la base du code de la route en la matière).

Nous présentons, dans les deux sous-chapitres qui suivent, les institutions compétentes sur la réglementation de la circulation dans les deux zones ainsi que les politiques générales suivies en matière de circulation des marchandises.

1. La distribution originale des compétences réglementaires sur la circulation

Tandis qu'à New York-New Jersey les pouvoirs réglementaires sur la circulation et le stationnement des véhicules utilitaires sont distribués de façon "réticulaire" (les Etats réglementent les voiries d'Etat, les collectivités locales réglementent la voirie locale, les autorités gestionnaires des ponts et tunnels réglementent les ponts et les tunnels), en région parisienne la distribution des pouvoirs sur la circulation relève d'une logique "aréolaire" selon laquelle chaque commune détient une compétence entière sur l'ensemble des réseaux de voirie de son territoire. Pour le reste, les deux zones étudiées (avec certaines spécificités) sont caractérisées par l'importance des rôles qu'y jouent les pouvoirs de niveau local.

1.1. La spécificité de la région parisienne

D'une façon générale, on peut noter qu'à l'inverse des agglomérations de province, où les arbitrages sont assurés, bon an mal an, par la ville-centre à travers des institutions et des territoires supra-communaux qu'elle domine (communauté urbaine, périmètre de transport urbain...), il n'y a paradoxalement pas en région parisienne de véritable "ville-centre" qui puisse diffuser ses modes de gestion et normaliser le fret, parce qu'il n'y a

¹ Cette enquête a constitué le chapitre 6 (pp. 150-161) de l'étude précitée de l'IAURIF (1995).

pas d'institution d'agglomération, ni généraliste, ni spécialisée dans les transports¹. En ce qui concerne plus particulièrement la zone dense, ce sont 124 services ou directions des transports et autant de services de l'urbanisme qui coexistent. Cette zone a connu un accroissement de la fragmentation institutionnelle avec la disparition du département de la Seine en 1964².

La zone dense de la région parisienne présente encore aujourd'hui quelques spécificités par rapport au reste de la France en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs de réglementation de la circulation. Deux caractéristiques sont à relever en particulier.

- L'existence du préfet de police à Paris : la police de la circulation relève à Paris non pas du maire mais du préfet de police. Cette compétence ancienne n'a pas été remise en cause par la loi du 31 décembre 1975 qui a par ailleurs rapproché Paris du régime municipal général. Mais le préfet exerce généralement ces compétences en coopération avec les pouvoirs municipaux³.

- Le régime partiellement dérogatoire du droit commun des communes de la petite couronne en ce qui concerne les routes à grande circulation (déjà évoquées). Pour l'ensemble des réglementations s'appliquant sur ces routes, ce sont les préfets de département qui sont compétents⁴. Elles sont composées pour l'essentiel des autoroutes et des routes nationales⁵ : la compétence préfectorale concerne théoriquement des axes par lesquels transite une part importante des véhicules utilitaires. Mais en pratique les règles pour les routes nationales sont souvent édictées par les maires, qui ont d'autre part compétence sur l'ensemble du réseau routier hors voirie à grande circulation (nous discutons ces points en partie III).

¹ En matière de transport collectif par exemple, le syndicat des transports parisiens (STP) est la seule "autorité organisatrice des transports" en France dont le territoire ne soit pas celui d'une agglomération mais celui de la région.

² La loi du 10 juillet 1964 a substitué aux départements de la Seine et de la Seine-et-Oise sept nouveaux départements : Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne (qui recouvrent l'ancien département de la Seine et quelques cantons limitrophes), l'Essonne, le Val d'Oise et les Yvelines.

³ Le partage des compétences de police municipale entre le préfet de police et le maire est détaillé par l'article L. 2512-13 du code général des collectivités territoriales, qui attribue certaines compétences de police municipale au maire (la "salubrité sur la voie publique", les permis de stationnement et concessions de voirie, la police de la conservation, etc.). Ce partage complexe des compétences, ainsi qu'une habitude ancienne de coopération, font qu'en réalité le préfet de police exerce généralement ses compétences pour le compte des services municipaux. Nous ne détaillons pas ici le thème des relations entre la préfecture de police et la mairie de Paris.

⁴ Article L. 2521-1 du code général des collectivités territoriales.

⁵ Soit 440 km en petite couronne.

Tableau : réseaux routiers en banlieue francilienne (hors voirie communale)

Réseaux (en km)	petite couronne			grande couronne				ensemble
	92	93	94	77	78	91	95	
Autoroutes et voies rapides	46	60	58	204	127	102	60	656
routes nationales	44	143	89	575	135	237	208	1431
routes départ.	353	243	304	3960	1405	1180	849	8294

source: d'après DREIF, "Les transports de voyageurs en Ile-de-France - 1993", 1995, p. 54.

1.2. La circulation dans l'Etat de New York

On a vu que les Etats jouaient, aux Etats-Unis, un rôle "unificateur" important en ce qui concerne les règles locales. L'Etat de New York échappe partiellement à ce principe d'une part du fait de la présence d'une collectivité "exceptionnelle", la ville de New York, qui s'est vue déléguer beaucoup de compétences en matière de circulation et d'autre part parce que l'administration d'Etat à New York a eu pour politique générale de décentraliser largement les responsabilités auprès des différents types de collectivités locales (face à des collectivités plus nombreuses et plus petites, l'Etat du New Jersey a conservé davantage de prérogatives).

1.2.1. Des prérogatives qui restent à l'Etat

Le code de circulation de l'Etat de New York¹ rappelle, dans sa section 1600², que la source de tout pouvoir au niveau local est l'Etat. L'Etat définit les règles générales de circulation des véhicules utilitaires s'appliquant à l'ensemble des collectivités locales, et détermine par délégation individuelle ("charte") les responsabilités de chaque collectivité.

Le code de l'Etat de New York donne plus clairement que le code français la définition générale d'un camion ("tout véhicule à moteur conçu, utilisé ou entretenu avec pour objet principal le transport des biens"). Cette définition repose sur la *fonction* de transport et non sur un critère technique comme le poids total (on a évoqué dans la section I l'intégration des véhicules légers dans plusieurs réglementations sociales sur la conduite des véhicules aux Etats-Unis). Des dimensions maximales sont fixées³. Pour le poids⁴, les limites varient selon le type de convoi. Des règles précises encadrent le "surdimensionnement" des véhicules utilitaires⁵. Enfin, la réglementation des permis de

¹ New York Consolidated Laws Service, *Vehicle and Traffic Law* (à partir de la section 1190), Rochester NY, Lawyers Cooperative Publishing, 1992.

² Section 1600 : "Les dispositions de ce chapitre doivent être applicables et uniformes dans tout l'Etat et dans toutes les collectivités locales. Aucune autorité locale ne peut prendre une loi, un arrêté, une ordonnance, un règlement ou une réglementation qui serait en conflit avec ce chapitre, sauf si elle en a été expressément autorisée. Aucune autorité ne peut prendre ou dupliquer une disposition de ce code de circulation pour en faire une loi locale. Seule une autorisation expresse peut permettre à une autorité locale de faire d'une disposition de ce code de circulation, en la modifiant, une loi locale".

³ Comme pour beaucoup d'Etats, la largeur d'un véhicule (en charge) ne peut excéder 2,40 m, avec une dérogation à 2,55 m pour les autoroutes, dérogation que peuvent refuser les comtés "après consultation des autres gouvernements locaux traversés par le segment d'autoroute". La hauteur d'un véhicule en charge ne peut dépasser 4 m et sa longueur 12.

⁴ Les limites pondérales sont définies par unité de largeur de pneu (360 kg tous les 2,5 cm), par roue (5,5 tonnes), par essieu (10 tonnes), pour deux essieux consécutifs (16 tonnes) et pour le total du convoi (36 tonnes). Il existe dans certains cas une "formule" permettant de déterminer le poids maximal en charge d'un véhicule : $W = 500 ((L \times N) / (N - 1) + (12 \times N) + 36)$, où W est le poids total possible sur un groupe d'essieux consécutifs, L la distance entre les deux essieux les plus éloignés, et N le nombre d'essieu...

⁵ Dans la mesure où ils respectent les limites fédérales, les véhicules surdimensionnés peuvent obtenir un permis (contre une redevance limitée à 10 dollars) du directeur des transports d'une municipalité sur une

conduire distingue le permis de "classe C" pour les véhicules de moins de 12 tonnes, et le permis de "classe D" pour les véhicules de PTAC inférieur à 8 tonnes, ou tout ensemble articulé de PTAC total de 12 tonnes. Comme l'exige la loi fédérale, des permis spéciaux (*endorsements*) sont requis pour les camions remorques (doubles ou triples), pour le transport des matières dangereuses ou encore pour le transport des combustibles. Pour tout ce qui concerne le transport des matières dangereuses et des matières radioactives, c'est l'Etat de New York qui exerce un contrôle exclusif.

Les autres attributions de la Direction des transports de l'Etat (State DOT) sont relatives à la gestion du trafic sur les routes d'Etat, à l'exception, pour ce qui concerne les limitations de vitesse, de celles traversant une ville de plus d'un million d'habitants (c'est-à-dire la ville de New York). Relève en particulier de ses pouvoirs généraux de police (circulation, stationnement, etc.) celui "d'exclure les camions, véhicules utilitaires, semi-remorques et tout type de convois", une telle exclusion ne pouvant cependant avoir pour effet "[d'] empêcher la livraison ou l'enlèvement des marchandises pour les riverains". L'Etat peut aussi "exclure les camions, véhicules utilitaires, semi-remorques et tout type de convois dépassant un poids, une longueur ou une hauteur définis, ou fixer des limites sur les heures auxquelles ces véhicules peuvent circuler". La Direction des transports a encore la responsabilité du "classement" (et déclassement) des routes, en particulier la désignation de voies locales comme "routes d'accès" à des autoroutes d'Etat ou fédérales, ce qui a des conséquences en matière de responsabilité sur la circulation et la gestion du trafic (les attributions du pouvoir local sont moins étendues sur les routes d'accès à des autoroutes. Voir annexe 5). Cette désignation ne peut être refusée par la municipalité concernée, qui n'a qu'un droit de commentaire (elle peut aussi exercer un recours devant les tribunaux).

Le pouvoir de délégation de l'Etat est large et réaffirmé régulièrement par le juge¹. Sur les routes locales, l'essentiel des compétences de réglementation a été délégué une fois pour toutes. Une collectivité peut établir des vitesses maximales sur certains tronçons d'une route locale, ou bien exclure certains véhicules utilitaires de certaines routes, à condition qu'un itinéraire alternatif satisfaisant soit assuré, ou encore interdire le stationnement des véhicules utilitaires. En revanche, il faut une délégation expresse pour réglementer la vitesse, la circulation ou le stationnement des véhicules, en particulier des

route municipale. Seule une grande ville peut accorder des permis de surdimensionnement sur les autoroutes d'Etat. Si le permis prévoit des itinéraires obligatoires traversant des communes extérieures, le directeur des transports doit les en avertir immédiatement. Les communes concernées ont 15 jours pour adresser leurs commentaires. La *New York State Thruway* peut d'autre part être empruntée sans permis par des véhicules surdimensionnés en certains endroits spécifiés dans la loi.

¹ *People v. Baxter* (1941), 32 NYS2d 320 : "L'Etat peut déléguer son pouvoir de contrôle et de régulation des routes aux autorités locales, et ceci inclut le stationnement".

poids lourds, sur une route d'Etat¹. D'autre part, les autorités locales n'ont pas le pouvoir d'imposer des redevances ou taxes sur l'usage des routes, en dehors des cas expressément autorisés. La fixation du montant des amendes est du ressort exclusif de l'Etat.

Au-delà des "interdictions d'interdire", l'action de coordination de l'administration d'Etat sur les collectivités locales s'exerce aussi de façon "positive" en ce sens qu'il fait partie de ses responsabilités de favoriser l'homogénéité des règles : la direction des transports doit en particulier "coopérer avec les responsables des villes et villages afin d'aboutir à l'adoption d'arrêtés, signaux, feux et marquages aux sols uniformes à travers l'Etat"².

1.2.2. Les pouvoirs de gestion de la circulation des villes et villages

Lorsqu'une délégation a été donnée (ce qui est le cas général pour les collectivités "volontaires", villes et villages), les pouvoirs locaux de réglementation de la circulation sont étendus³.

Ces pouvoirs comprennent des éléments variés comme l'établissement de la signalisation ou de sens uniques ; ils comprennent aussi, en ce qui concerne le transport des marchandises, une possibilité identique à celle que l'Etat exerce sur son domaine (la formulation est conservée), celle "d'exclure (de la voirie locale) les camions, véhicules utilitaires, semi-remorques et tout type de convois", une telle exclusion ne pouvant "empêcher la livraison ou l'enlèvement des marchandises pour les riverains". Les collectivités peuvent aussi "définir un réseau d'itinéraires de contournement des poids lourds de plus de 4,5 tonnes de PTAC", excluant automatiquement ces véhicules des autres réseaux. Les villes et villages, quelle que soit leur taille, peuvent réglementer la vitesse sur toutes les rues de leur périmètre à l'exception des "routes d'Etat entretenues par l'Etat", mais sans pouvoir imposer une vitesse inférieure à 30 miles par heure.

Sur ses propres routes, une ville, dans l'exercice de son pouvoir de police délégué, doit aussi compter avec la jurisprudence. Le contrôle du juge peut aller assez loin : une décision de 1940 a annulé une réglementation new-yorkaise interdisant aux poids lourds, pour éviter les confusions avec les véhicules des pompiers, la couleur rouge. Les principes, bien établis en France, de non discrimination des usagers (entre résidents et non résidents par exemple), ou "d'exercice raisonnable" du pouvoir de police

¹ Lighthouse Shores, Inc. v. Islip (1976), 41 NY2d 7.

² Section 1610 du code de circulation de l'Etat de New York.

³ Section 1640 du code de circulation de l'Etat de New York.

composent, aux Etats-Unis aussi, le principal "socle" sur lequel s'appuient les juges pour annuler des réglementations locales. D'une façon générale, le principe de libre circulation sur les routes et autoroutes publiques interdit à une collectivité de prendre des arrêtés d'interdiction de circulation des poids lourds à des fins extérieures à la sécurité (comme moyen de diminuer la congestion automobile par exemple). Parmi les décisions passées, on peut relever qu'il a été jugé "qu'une ville a un pouvoir général de prendre un arrêté raisonnable de contrôle du poids et de la taille des véhicules sur la voirie publique"¹. Ce pouvoir est même considéré comme tout à fait "pertinent quand l'objectif d'un tel arrêté est la protection des riverains et la prévention de la dégradation de la voirie". Dans cet arrêt, un bilan "coûts/bénéfices" a été effectué par le juge : "[un tel arrêté] ne constitue pas une réglementation déraisonnable ou illégale, car la perte économique qui en résulte pour un individu est contrebalancée par le bénéfice qu'en retire la communauté tout entière". Les réglementations restrictives pour les poids lourds sont rarement annulées par les tribunaux, mais cette protection judiciaire du pouvoir municipal est moins large qu'en France. En particulier, l'obligation de fournir un itinéraire alternatif satisfaisant est impérative. Comme en France, une signalisation adéquate des réglementations est nécessaire (et son absence un moyen souvent invoqué devant les tribunaux). Une jurisprudence de 1976 est également intéressante en ce qui concerne l'intercommunalité : "Une ville, un village ou une "town" peuvent interdire aux camions l'accès à certaines portions de la voirie quand ces rues croisent des limites municipales et que la municipalité adjacente n'interdit pas les camions sur les mêmes routes, mais ces limitations ne doivent pas être excessives (...)".

1.2.3. Les pouvoirs de gestion de la circulation des "autorités et commissions"

On a déjà évoqué les "autorités" ou "commissions" américaines, organismes dont les responsables sont nommés par l'Etat mais dont la gestion est autonome. Ces institutions exercent souvent des responsabilités importantes sur certains segments de la voirie (comme les ponts et les tunnels entre New York et le New Jersey, dans le cas de la Port Authority). Le code de circulation de l'Etat de New York leur délègue, sur les infrastructures qu'elles gèrent, un pouvoir de réglementation sur un certain nombre de domaines strictement énumérés, auxquels appartiennent le transport des matières dangereuses, les poids et dimensions des véhicules, le stationnement et l'arrêt, ainsi que les limitations de vitesse (dans des plages spécifiées)².

¹ *Bakery Salvage Corp. v. Lackawanna* (1968), 30 App Div 2d 207.

² Section 1630 du code de circulation de l'Etat de New York.

1.2.4. La ville de New York

Les villes de plus d'un million d'habitants (c'est-à-dire la ville de New York) se voient attribuer, aux termes du code de circulation de l'Etat, des pouvoirs supplémentaires : elles peuvent "par loi locale, arrêté, ordre, règlement, réglementation ou disposition dans le code de la santé, interdire, restreindre ou réglementer la circulation ou l'usage piétonnier sur l'ensemble de la voirie de la ville"¹. Cette disposition est suivie d'une énumération des cas dans lesquels la réglementation municipale peut contredire celle de l'Etat, qui comprennent l'organisation des "activités commerciales" et le transport des matières dangereuses.

Enfin, rappelons que la ville de New York a été "consolidée" dès 1898 en une municipalité unique, permettant une gestion centralisée des transports avec le *New York City Department of Transport*, et de l'urbanisme avec le *New York City Department of City Planning*. Sa taille en fait un interlocuteur "peu docile" pour l'Etat. La gestion de la voirie impose des tractations "délicates"² entre les différents niveaux d'administration. Mais cette situation a incité les services municipaux et d'Etat à se concerter pour fixer les itinéraires locaux ou de transit des véhicules utilitaires, sur la base d'un plan global des déplacements.

2. Politique générale en matière de fret dans les régions parisienne et new-yorkaise

Nous allons voir ici dans quelle mesure et de quelle façon les communes des zones centrales des deux espaces métropolitains étudiés prennent en compte la circulation des marchandises.

2.1. L'enquête effectuée en région parisienne

Les 123 communes de la zone dense d'Ile-de-France, composée, outre la ville de Paris³, des trois départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (dont les tailles géographique et démographique sont équivalentes) ont été contactées et sondées au sujet de leur politique de fret⁴. Les résultats présentés ici portent sur l'ensemble des communes (100% ayant répondu - voir annexe 1). Comme nous l'avons indiqué en introduction générale, près des trois quarts des communes ont répondu à un questionnaire écrit, l'enquête étant complétée pour les autres par des entretiens

¹ Section 1642 du code de circulation de l'Etat de New York.

² Entretien avec un responsable du *New York City Department of Transport*, avril 1995.

³ Le cas de la ville de Paris est examiné ultérieurement.

⁴ Dablanc L., "Réglementation de la circulation et du stationnement", in IAURIF (1995), *op. cit.*, pp. 150-161.

téléphoniques avec les techniciens des services techniques et d'urbanisme. Cinq villes ont fait l'objet d'entretiens approfondis en mairie, permettant une discussion ouverte avec des élus et techniciens des services de transport et d'urbanisme sur ces questions de circulation de poids lourds et de livraisons. Les tableaux présentent les résultats par département.

2.1.1. L'absence du fret dans les documents municipaux

Le premier constat de cette enquête est que le fret relève peu de textes spécifiques et ne fait pas souvent l'objet d'une politique globale de gestion de la circulation, des déplacements, de l'urbanisme et de l'aménagement de la voirie publique. Cependant, de nombreuses réglementations existent de façon éparse.

Tableau 10. Réglementation du fret dans les communes de la zone dense

"Avez-vous une réglementation dans les domaines suivants ?"

nombre de réponses	36	40	47	123
% de communes ayant :	Hauts-de-Seine	Seine-St-Denis	Val-de-Marne	Ensemble
une réglementation des poids lourds	57,0%	60,0%	60,0%	59,0%
une réglementation des livraisons	31,0%	18,0%	17,0%	21,0%
(et une réglementation des dérogations)	14,0%	13,0%	4,0%	10,0%
une politique d'emplacements sur voirie pour livraisons	46,0%	25,0%	26,0%	31,5%
une réglementation du transit	6,0%	15,0%	19,0%	14,0%
une réglementation des matières dangereuses	6,0%	0,0%	2,0%	2,5%
une réglementation des convois exceptionnels*	3,0%	5,0%	0,0%	2,5%

* dont la compétence est théoriquement préfectorale

Près de 60% des communes ont une réglementation concernant la circulation ou le stationnement des poids lourds. Pour le reste, quand ils existent, les arrêtés concernant les véhicules de transport de marchandises sont pris ponctuellement, en réponse aux plaintes ou aux besoins des riverains. Lorsque n'existent que quelques arrêtés ponctuels concernant des voies spécifiques, la référence réglementaire reste l'ordonnance du 1er juin 1969 de la Préfecture de Police (qui à l'époque pouvait réglementer toutes les communes de l'ancien département de la Seine -voir en annexe 4). En ce qui concerne la date d'entrée en vigueur des réglementations, l'examen des arrêtés montre que deux périodes se succèdent : le début des années 1970, et une seconde "vague" de réglementation du fret, en 1990-1994, d'orientation généralement restrictive, en particulier pour le transit mais aussi dans certains cas pour l'organisation des livraisons, l'objectif recherché étant le plus souvent de favoriser l'usage de véhicules utilitaires légers.

Moins d'un quart des communes ont une réglementation concernant les livraisons (horaires, tonnages, zones piétonnes, etc.) et un tiers seulement ont aménagé de façon

systématique des emplacements réservés pour livraison sur voirie. Nous revenons sur cet aspect dans le chapitre suivant. Les réglementations du transit, des matières dangereuses ou des convois exceptionnels relèvent le plus souvent d'arrêtés préfectoraux.

Les résultats de l'enquête en matière d'urbanisme (détaillés plus loin) sont également caractéristiques de l'absence de planification globale du transport de marchandises. Seules quatre communes mentionnent de façon générale le fret dans leurs documents d'urbanisme (dans le rapport de présentation du POS par exemple).

2.1.2. Les principaux problèmes ressentis par les responsables locaux

Les communes ont été interrogées sur les problèmes de congestion dus à la circulation des marchandises.

Tableau 11. Problèmes de congestion dans les communes de la zone dense

Comment percevez-vous les problèmes de congestion liés au fret dans la commune ?

département	graves	importants	peu importants
92	9,0%	53,0%	38,0%
93	5,0%	48,0%	47,0%
94	11,0%	43,0%	46,0%
Ensemble	8,5%	48,0%	44,0%

Plus de 56% des responsables municipaux estiment les problèmes de congestion importants ou graves dans leur commune.

Tableau 12. Adéquation des réglementations des communes de la zone dense

Est-ce que votre réglementation est bien adaptée aux problèmes du fret ?

	Règles de circulation		Règles de livraisons/stationnement	
	Bien adaptées	Peu adaptées	Bien adaptées	Peu adaptées
92	68%	32%	62%	38%
93	72%	28%	70%	30%
94	74%	26%	59%	41%
Ensemble	71%	29%	64%	36%

Il reste encore près d'un tiers des communes pour estimer que leur propre réglementation est mal adaptée, en particulier en ce qui concerne le stationnement et les livraisons. Lors des entretiens, il est apparu que dans l'ensemble, si la réglementation était jugée satisfaisante "lorsqu'elle est appliquée", deux points surtout sont sources d'inquiétude pour les responsables locaux. Il s'agit d'une part du transit, ou de ce qui est considéré comme tel (ce qui est trajet local pour un transporteur est transit pour les petits territoires communaux traversés), qui est du ressort aux yeux des communes des institutions supra-communales (département, Etat) : "ces problèmes nous dépassent", et

qui nécessite des politiques d'investissement (rocares de contournement) sur lesquelles les communes ne peuvent que donner un avis. Il s'agit d'autre part du stationnement nocturne des poids lourds et des remorques à vide dans les quartiers résidentiels. A cet égard, les élus et techniciens ignorent bien souvent la cause de telles pratiques. Les chauffeurs sont de façon croissante autorisés (voire incités) par les entreprises, qui gagnent ainsi des espaces de garage, à utiliser leur camion comme véhicule personnel. Ils deviennent par contrecoup responsables du véhicule et éventuellement de sa marchandise, et cherchent à stationner le plus près possible de leur domicile.

2.1.3. L'absence d'intervention dans les rapports entre transporteurs et commerçants

On a vu en partie I que le déséquilibre des relations entre transporteurs et destinataires, en faveur de ces derniers, pouvait causer des dysfonctionnements sur le dispositif du fret. La "responsabilisation des destinataires" peut ainsi apparaître comme un objectif de politique locale et un des moyens d'y parvenir est de les inciter à une plus grande participation à l'opération de livraison : présence le matin avant les heures d'ouverture, organisation de "sas" nocturnes dans lesquels le transporteur peut laisser la marchandise en l'absence du destinataire, aide aux manutentions, respect des emplacements de livraison (souvent occupés par les voitures du commerçant), etc. Or, on remarque qu'aucune commune n'a en la matière de politique d'incitation auprès des commerçants. Lors des entretiens auprès des élus et des services techniques des mairies, il est apparu que les conflits traditionnels du fret urbain, en particulier entre livreurs et grandes et moyennes surfaces (files d'attente, absence d'aire de livraison appropriée) étaient largement ignorés. Voir chapitre 2 suivant.

2.1.4. Des réglementations hétérogènes et aléatoires

Nous avons dressé la "cartographie réglementaire du fret" en zone dense de la région parisienne, en matière de circulation, de stationnement et de livraisons (l'analyse de la dernière carte est présentée dans le chapitre 2 suivant).

Carte 18. Réglementations municipales en matière de circulation des véhicules utilitaires, zone dense de la région parisienne.

Carte 19. Réglementations municipales en matière de stationnement des véhicules utilitaires, zone dense de la région parisienne.

Carte 20. Réglementations municipales des livraisons, zone dense de la région parisienne.

Ces trois cartes, qui ont été élaborées par nos soins, ont été publiées pour la première fois dans l'ouvrage collectif IAURIF, Transport de fret en zone dense de la Région d'Ile-de-France, Paris, janvier 1995.

Ces cartes permettent de constater l'extrême variabilité des règles, sans qu'une logique d'organisation globale, ou même de zone, n'apparaisse. On peut, certes, distinguer certaines différences départementales : les règles de circulation sont globalement plus nombreuses et restrictives dans le Val-de-Marne, tandis que les règles de stationnement sont les plus répandues, et de façon uniforme, parmi les trois départements. Alors que nous soulignons plus loin que les communes des Hauts-de-Seine apparaissent principalement préoccupées par l'organisation des livraisons (elles sont nombreuses à imposer des horaires stricts ou à proposer de façon systématique des emplacements réservés sur voirie), les communes des deux autres départements, en particulier le Val-de-Marne, se montrent relativement plus attentives à la circulation "de transit" : il faut rappeler que les grandes zones logistiques de la région sont situées à l'est et génèrent des flux importants de poids lourds.

Mais pour l'essentiel, les règles communales ne relèvent pas d'un "système" départemental et différent d'une commune à une autre, même sur des territoires limitrophes. Les deux tableaux suivant montrent (et les entretiens en mairie l'ont confirmé) qu'il s'agit presque d'une "revendication" d'autonomie communale.

Tableau 13. Coopération en matière de fret dans les communes de la zone dense

% de communes déclarant	connaître les réglementations des communes voisines sur les véhicules utilitaires	avoir des contacts avec les communes voisines pour harmoniser les réglementations
Val-de-Marne	11,0%	20,0%
Seine-Saint-Denis	12,5%	15,0%
Hauts-de-Seine	17,0%	19,0%
Ensemble	13,5%	18,0%

Moins d'un sixième des communes affirme connaître les réglementations voisines. Elles sont un peu plus nombreuses à être en contact avec les communes adjacentes pour harmoniser les règles de circulation des poids lourds et l'organisation des livraisons. Les services techniques ont bien sûr des contacts informels les uns avec les autres, pour la réalisation d'actions précises, mais pas de façon systématique. Des situations locales difficiles peuvent naître des contradictions réglementaires, une commune "rejetant" les problèmes posés par les poids lourds sur ses voisines.

La diffusion de l'information auprès des transporteurs apparaît également insuffisante. La "mise à connaissance" réglementaire se fait essentiellement par la signalisation sur panneaux à l'entrée ou à l'intérieur de l'agglomération, et aucune commune ou groupement de communes n'a produit de document de synthèse sur les réglementations imposées et les services offerts (parkings) aux transporteurs, à l'exception de Paris qui, à travers la chambre de commerce, a publié un récapitulatif des règles parisiennes (intra

muros)¹. Les panneaux de signalisation sont d'autre part souvent inadaptés ou peu lisibles. Ils ont d'ailleurs été supprimés dans plusieurs communes dans le cadre d'actions paysagères visant à limiter la signalisation urbaine. Ceci posera la question des nouveaux modes d'information des transporteurs et commerçants, avec le risque de voir se multiplier les éléments physiques sur voirie : obstacles au sol, gabarits, bornes, soulevant de nouveaux problèmes paysagers.

2.1.5. L'absence d'itinéraires "positifs"

Il n'y a pas dans la zone dense de l'Ile-de-France un réseau d'itinéraires de poids lourds fixé *a priori* par la collectivité publique. Le principe reste la liberté de circulation, les interdictions étant l'exception (même si elles sont nombreuses). L'itinéraire des poids lourds se devine "en négatif", par l'addition des multiples tronçons interdits. L'expérience des chauffeurs est alors d'une importance cruciale, à la fois pour connaître les règles mais aussi le degré de rigueur dans leur application....

L'hétérogénéité des règles d'une commune à une autre s'exprime en particulier sur la définition des véhicules autorisés à circuler (déterminée par un tonnage maximal : 3,5 ; 5 ; 5,5 ; 6 ; 7,5 ; 10 ou encore 15 tonnes de poids total autorisé, ou par la surface au sol comme à Paris). Près de vingt communes utilisent ainsi des définitions autres que le traditionnel poids total en charge de 3,5 tonnes, auxquelles il faut ajouter, ponctuellement, des contraintes physiques particulières de la voirie (passages de ponts, etc.). Les définitions par tonnage correspondent à des contraintes physiques anciennes (fragilité des voies) mieux maîtrisées aujourd'hui par les communes. Les contraintes nouvelles (occupation de l'espace et encombrement, bruit...) ne sont pas prises en compte lors de la définition technique des poids lourds autorisés à circuler. Comme le font remarquer plusieurs techniciens, le code de la route est silencieux sur ces points et il manque un cadre national de définition des poids lourds autorisés à circuler en ville. L'hétérogénéité des règles de stationnement est également importante. Un nombre non négligeable de communes interdit totalement le stationnement nocturne des poids lourds (en particulier dans les Hauts-de-Seine et dans la frange périphérique de la zone étudiée), tandis que d'autres ne le mentionnent pas (communes de Seine-Saint-Denis les plus proches de Paris). Il existe souvent en revanche des parkings publics réservés aux poids lourds, parfois de simples linéaires de voirie où le stationnement est toléré².

¹ Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *Livraisons à Paris : le nouveau régime*, n° hors série, octobre 1991.

² Le *Bulletin des transports et de la logistique*, dans son n° 2685 du 9 décembre 1996, recense par exemple, pour les principales villes françaises, les lieux organisés ou "de fait" pour le stationnement nocturne des poids lourds (pp. 848-855).

2.1.6. Une application insuffisante des réglementations

L'organisation de la verbalisation des infractions aux réglementations de la circulation varie d'une commune à l'autre. Une grosse minorité de communes a une police municipale, dont les agents sont habilités à verbaliser en matière de stationnement. Certaines de ces communes souhaitent un élargissement des compétences de la police municipale (à la circulation en particulier). La majorité des communes estime cependant, pour des raisons de coût ou de principe, qu'il revient à l'Etat d'assurer le respect des règles, tout en se plaignant de l'absence de moyens et de la difficulté à attirer l'attention du commissariat local. L'insuffisance de l'application des arrêtés est un constat général des communes, qui reconnaissent en même temps que ce "laxisme" est parfois un moyen tacite de permettre aux chauffeurs d'effectuer leur travail dans un contexte difficile de circulation en zone dense.

2.1.7. Le cas de la ville de Paris

Les règles de circulation et de stationnement des véhicules à Paris (que l'on peut observer sur les cartes) diffèrent de celles des autres communes en raison de leur plus grande précision et de leur organisation d'ensemble. Elles sont détaillées plus loin, à l'occasion de l'étude des règles de livraisons, dont elles découlent directement.

2.2. Fret et circulation à New York

Les réglementations de la ville de New York sont tout entières contenues dans les titres 34 à 37 du code de la route de la ville¹. Le code de la route de New York traite largement du fret, mais il n'existe pas de texte spécifique global sur le mouvement des marchandises.

2.2.1. Définition des véhicules utilitaires

La ville de New York précise la notion de véhicule utilitaire proposée par le code de l'Etat. La réglementation d'une opération de stationnement ("parking") ou d'arrêt ("stopping"²) repose sur une définition spécifique des véhicules : pour le stationnement et l'arrêt, un véhicule est considéré comme utilitaire ("commercial vehicle") lorsqu'il est simultanément identifié par des "plaques d'immatriculation utilitaires", qu'il n'a pas de siège arrière, et qu'il indique le nom et l'adresse du propriétaire des deux côtés du véhicule. Pour les autres opérations (en particulier la circulation), la définition du

¹ Nous désignons par code de la route de la ville de New York les parties intitulées "*Traffic Rules and Regulations*" du chapitre "Transportation" du code général de la ville ("Rules of the City of New York").

² Le terme "standing" est utilisé uniquement pour l'arrêt d'un véhicule de transport de personnes.

véhicule est directement calquée sur celle figurant dans le code de l'Etat : est estimé utilitaire "tout véhicule conçu, maintenu ou utilisé principalement à des fins de transport de biens, ou pour offrir des services commerciaux, et qui porte des plaques utilitaires". Les véhicules légers sont donc automatiquement soumis aux règles de circulation, stationnement et livraisons régissant les véhicules utilitaires. La notion de poids lourd, défini comme "tout véhicule ou ensemble articulé conçu pour le transport des biens, et caractérisé soit par deux essieux et six pneus, soit par trois essieux ou plus", est quant à elle utilisée pour la détermination des itinéraires¹.

Deux définitions parallèles du véhicule utilitaire coexistent donc : dans une optique de protection de l'espace urbain, les dimensions du véhicule seront prises en compte ; dans une optique d'organisation des livraisons, ce sera sa fonction de transport des biens.

2.2.2. Les réglementations des dimensions et du poids des véhicules

La réglementation des dimensions et du poids des véhicules s'applique sur l'ensemble de la voirie new-yorkaise, les véhicules à grand gabarit autorisés par la loi fédérale "STAA" de 1982 faisant, eux, l'objet de dispositions spéciales (voir annexe 5). La réglementation municipale new-yorkaise est un peu plus restrictive que celle de l'Etat, la longueur des véhicules utilitaires y étant par exemple limitée à 10,5 m au lieu de 12 (Pour le reste, ce sont les mêmes dimensions²). En ce qui concerne le poids, les réglementations "en cascade" de l'Etat s'appliquent³. Des permis dérogatoires sont délivrés discrétionnairement par le directeur des transports, si l'opérateur peut prouver "bonne cause". Ces permis sont révocables à tout moment. Des exemptions sont prévues (pour les véhicules de pompiers et les véhicules de nettoyage). La procédure d'obtention des permis pour dépassement des poids maximaux est beaucoup plus détaillée⁴ que celle régissant la délivrance des permis annuels prévus par la loi de l'Etat⁵.

¹ Ou dans certains quartiers spécifiques, dont les réglementations donnent la priorité aux poids lourds : dans le "Garment District", quartier de la confection et du textile situé entre les 35 et 41e rues, un véhicule est considéré comme un "camion" au-delà de deux essieux et 6 pneus (cette définition spéciale ne s'applique que pendant la journée, entre 7 heures 19 heures).

² Largeur 2,5 m, hauteur 4,05 m, longueur 10,5 m (16,5 m pour un ensemble articulé).

³ Voir pp. 226-227.

⁴ En simplifiant :

- pour les véhicules ne dépassant pas 13 mètres, le poids maximal autorisé par permis ne peut dépasser 125% du poids total maximum autorisé le plus restrictif. D'une façon générale, le poids maximum permis pour les véhicules de plus de trois essieux mais de moins de 13 mètres ne peut dépasser 33 tonnes (depuis le 1er janvier 1995).

- pour les véhicules de 5 essieux ou plus et de plus de 11 m de long, le poids maximal obtenu par permis ne peut dépasser 54 tonnes.

Chaque véhicule ayant un permis de sur-poids doit être identifié, au niveau du tracteur, par un numéro d'identification du véhicule (le "VIN", vehicle identification number) et doit comporter le PTAC recommandé par le constructeur ainsi que le PTAC enregistré.

⁵ pp. 226-227.

2.2.3. Les itinéraires obligatoires de camions

Une section spéciale (4-13) du code de la route est réservée à la fixation d'itinéraires devant obligatoirement être empruntés par les poids lourds ("truck routes"). Sont énumérées, pour chacun des cinq arrondissements ("boroughs") de New York, les rues pouvant être empruntées par les camions, en dissociant le "réseau des itinéraires de camions de transit" et le "réseau des itinéraires de camions locaux" (un camion est "local" lorsqu'il a pour origine ou destination, pour des besoins de livraison ou d'enlèvement, la rue concernée). A titre d'exemple, pour l'arrondissement de Staten Island et ses 500 000 habitants, seules quatre voies sont ouvertes aux camions en transit. L'arrondissement de Manhattan a le réseau d'itinéraires le plus réglementé. Seules dix-huit voies, sur des tronçons spécifiquement définis, constituent des axes de transit. Les voies de desserte locale sont au nombre de 130 environ. L'objectif affiché est la minimisation du kilométrage total des véhicules hors des voies de transit : pour livrer, les camions doivent "emprunter la voie la plus courte". De plus, cinq "zones restreintes" sont interdites à la circulation des camions (à l'exception des besoins locaux de livraisons et d'enlèvements) : Chelsea, Chinatown, Greenwich Village, Lower East Side et Little Italy, soit cinq quartiers très touristiques ou résidentiels du sud de Manhattan. Enfin, des règles spéciales s'appliquent pour les camions d'une longueur supérieure à 10 mètres : interdits dans le Garment District de 8 heures à 10 heures du matin et de midi à 18 heures les jours de semaine, autorisés uniquement de 11 à 14 heures (ou 18 heures) dans les quartiers financiers. Des permis spéciaux peuvent être accordés. Manhattan est le seul arrondissement de New York à avoir de telles règles horaires ou de zones spéciales s'ajoutant à la liste des itinéraires obligatoires ou interdits.

Le transport des matières dangereuses en revanche relève des législations fédérales et étatiques. Seul le transport des matériaux radioactifs est spécifiquement réglementé dans le code de New York : les itinéraires obligatoires définis pour les véhicules longs (véhicules d'une longueur supérieure à onze mètres) doivent nécessairement être empruntés.

2.2.4. Les voies réservées et les parkways

Il n'y a pas à New York de politique systématique de voies réservées pour véhicules utilitaires. Sur la Gowanus Expressway à Brooklyn, un des axes routiers les plus fréquentés de l'agglomération (actuellement en réparation), une voie est réservée durant la semaine aux "bus, taxis, véhicules à plus de trois passagers, et camions". Mais les camions sont les seuls qui peuvent, à la discrétion du Directeur des transports, en être exclus.

A l'inverse, les *parkways*, ou autoroutes paysagères, sont interdites à l'ensemble des véhicules professionnels (on retrouve une règle équivalente pour la voirie des deux grands bois de la ville de Paris, Vincennes et Boulogne). Il existe des permis dérogatoires, pouvant être attribués annuellement pour des utilisations individuelles, mais qui ne s'appliquent pas aux camions, en dehors des cas où "les véhicules desservent des entreprises qui ne peuvent être accessibles que par les parkways".

2.2.5. *Les problèmes posés*

L'organisation assez restrictive des itinéraires pour les véhicules utilitaires ne va pas sans poser de problèmes aux opérateurs du transport de marchandises. La principale difficulté est le passage entre l'ouest et l'est de la région, comme nous l'avons déjà noté. Un rapport de la RPA, peu suspecte de complaisance envers les activités du fret, estime que les "obstacles réglementaires" sont un des dysfonctionnements principaux du transport des marchandises dans la région de New York. "Un obstacle majeur est constitué par les interdictions de circuler aux véhicules utilitaires sur de nombreuses voies de l'agglomération (...). Il est difficile d'échapper à ces itinéraires tortueux lorsque en plus les Parkways à travers le sud de Brooklyn et du Queens sont interdites à tous les véhicules utilitaires"¹ (...). D'autres restrictions sur la base de la hauteur, de la largeur ou du poids existent pour de nombreuses autres voies, en particulier celles qui traversent la baie. Par exemple la largeur est limitée dans le Holland Tunnel à 2,40 m tandis que tous les autres accès autorisent une largeur de 2,55 m. Les règles de hauteur constituent aussi un obstacle à la cohérence des itinéraires des transporteurs. La hauteur limite est de 3,75 dans le Holland Tunnel ; 3,90 m dans le Lincoln Tunnel ; 4,05 m pour le premier niveau du George Washington Bridge ; 4 m sur d'autres équipements de la Port Authority. Une même hétérogénéité existe pour d'autres infrastructures, compliquant encore la détermination de son itinéraire par le transporteur".

¹ RPA (1992), *op. cit.*, p. 34. Le rapport donne l'exemple des camions se dirigeant vers Long Island en provenance du New Jersey, qui doivent traverser Staten Island, remonter vers le nord sur les autoroutes Gowanus et Expressways et prendre ensuite la Long Island Expressway.

Carte 21. Les grands axes routiers et les réglementations de poids lourds
entre New York et le New Jersey
Source : Regional Plan Association (1992)

CHAPITRE 2. LES ARRETS POUR LIVRAISONS ET ENLEVEMENTS

La réglementation de l'arrêt et des activités de livraisons des véhicules utilitaires en ville constitue un élément important de la production juridique des municipalités.

1. Définitions

Les activités de livraison et d'enlèvement sont définies dans les codes de la route français et américain comme des arrêts ("stopping"), c'est-à-dire des immobilisations de courte durée du véhicule, avec présence du chauffeur à proximité¹. Ces activités peuvent s'effectuer sur la voirie publique, ou bien hors voirie (dans l'enceinte privée des établissements chargeurs ou destinataires de la marchandise, ou dans un terminal commun à plusieurs transporteurs).

A quelles réglementations ces stationnements correspondent-ils ? Il existe deux types de réglementations : celles qui interdisent ou restreignent les livraisons et celles qui les favorisent. Pour ces dernières, il convient de distinguer les deux offres possibles d'accueil des véhicules utilitaires, sur et hors voirie, qui correspondent à deux solutions juridiques très différentes. L'une, qui correspond à une utilisation de l'espace public, fait intervenir les pouvoirs de police et l'autre, qui correspond à une utilisation de l'espace privé, les pouvoirs d'urbanisme.

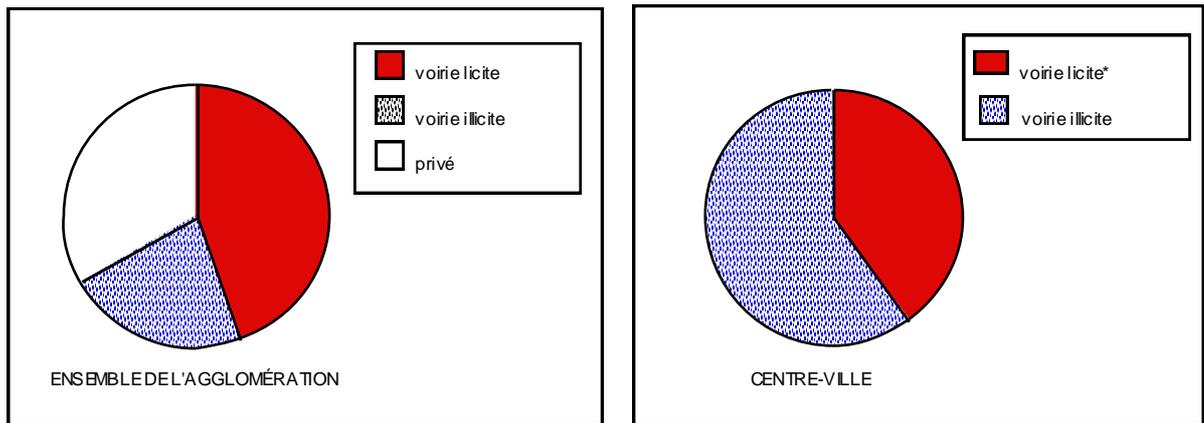
Tableau 14. Les types d'offre d'espace de livraison

	Offre publique	Offre privée
sur voirie	emplacements réservés (pouvoirs de police)	
hors voirie	plate-forme urbaine de livraison (urbanisme)	aires d'accueil des véhicules utilitaires (urbanisme)

Rappelons qu'à travers l'enquête sur la circulation des véhicules utilitaires dans l'agglomération de Bordeaux (partie I) nous avons observé qu'un nombre élevé de livraisons ou d'enlèvements s'effectuaient de façon "illicite".

¹ Article R. 1 précité du code de la route français et section 4-08 du code de la ville de New York, où l'arrêt est défini comme "temporaire avec pour but le chargement ou le déchargement rapides de marchandises ou passagers".

Graphique 4. Le stationnement pour les livraisons dans l'agglomération bordelaise



* et emplacement privé de l'établissement
(réglementé)

Source : élaboration personnelle à partir des chiffres de l'enquête "Bordeaux", L.E.T., op. cit., p. IV-3.

2. L'arrêt sur voirie

La voirie publique représente le lieu d'activité le plus commun pour les transporteurs/livreurs, celui qui permet de répondre à l'une des principales exigences du système de distribution des marchandises, la rapidité, impliquant en particulier un accès direct et frontal au magasin. C'est aussi le mode de stationnement pour livraison ou enlèvement qui pose le plus de problèmes techniques aux gestionnaires de la ville et entraîne les nuisances les plus fortes pour les autres usagers de la voirie (piétons et automobilistes). C'est enfin celui qui est le plus pénible, en termes de conditions de travail, pour le livreur lui-même.

2.1. En région parisienne

On a vu que, pour organiser les usages de l'espace public et en particulier de la voirie, les responsables locaux mettaient essentiellement en œuvre leurs pouvoirs de police de la circulation et du stationnement. Les opérations de chargements et déchargements de la marchandise autorisées sur la voirie publique relèvent d'un certain nombre de règles. On en distingue deux sortes : des interdictions-obligations (interdictions de circuler/livrer sur certains axes, ou à certaines heures, ou pour certains véhicules, obligations de livrer à certaines heures) ; et des protections (emplacements réservés pour livraison).

2.1.1. Interdiction/ obligation : la réglementation horaire et de zone des livraisons

En ce qui concerne l'organisation des livraisons sur voirie, il existe un décalage total entre la ville de Paris et les 123 communes qui l'entourent (carte 20), décalage qui s'est accru depuis quelques années. On peut trouver le détail de l'évolution des réglementations en région parisienne en matière de livraisons de 1969 à 1991 en annexe 4. Il faut en retenir une tendance à la "municipalisation" des règles. En 1969, une ordonnance relative à la circulation sur les voies de l'ensemble de la zone incluait un titre spécial "transports et livraisons", qui prévoyait de façon précise les conditions diurnes et nocturnes de livraisons sur la voirie publique "quand le chargement et le déchargement des marchandises ne pouvaient avoir lieu dans les cours". L'article 49 abrogeait d'autre part "toutes dispositions contraires à celles de la présente ordonnance ou faisant double emploi avec celles-ci, notamment les dispositions résultant d'arrêtés des maires des communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne"¹. En 1971, une nouvelle ordonnance, prise pour la seule ville de Paris, définissait une "zone verte", périmètre contraignant où la circulation des véhicules de livraison de plus de 16m² était interdite entre 9h et 20h30. On note qu'à l'occasion de ce nouveau texte, un article de l'ordonnance de 1969 relatif à la responsabilité des réceptionnaires des livraisons sur "l'étendue et la durée des emprises" des marchandises et emballages sur les trottoirs est abrogé.

A Paris, une ordonnance est ensuite prise, en 1978, pour protéger les emplacements de livraisons sur voirie des stationnements gênants. Mais il faut attendre 1991² pour qu'une réforme complète des livraisons dans la ville de Paris ait lieu. Cette réforme répond à plusieurs principes, certains nouveaux, d'autres réaffirmés et renforcés : favoriser les petits véhicules (avec la mise en place d'un régime horaire couplé à la surface au sol des véhicules utilitaires, plutôt qu'à leur tonnage), multiplier les aires de livraison sur voirie, favoriser les livraisons de nuit et les restreindre pendant les heures de pointe, en réservant en particulier des plages horaires de livraisons de plus en plus réduites au fur et à mesure que la taille des véhicules s'accroît.

¹ Cet article abrogeant par avance les arrêtés contradictoires des maires serait aujourd'hui vraisemblablement considéré comme illégal. Voir en annexe 4.

² Arrêté préfectoral du 7 janvier 1991.

Tableau 15. Réglementation des livraisons à Paris, 1991

Véhicules ne dépassant pas 12 m2 de surface au sol	Véhicules ne dépassant pas 16 m2 de surface au sol	Véhicules ne dépassant pas 20 m2 de surface au sol	véhicules de plus de 20m2 de surface au sol
livraisons/enl. autorisés 24/24h (sauf de 13h à 20h30 sur les axes rouges et les couloirs de bus)	livraisons/enl. autorisés seulement de 21h30 à 17h30 (jusqu'à 13h sur les axes rouges et les couloirs de bus)	livraisons/enl. autorisés seulement de 21h30 à 13h	livraisons/enl. autorisés seulement de 21h30 à 7h30

Source : synthèse personnelle à partir de Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *op. cit.*

Un régime de dérogations est organisé (autorisations systématiques pour les services publics, les transports de fonds, les chantiers, les marchés, les déménagements, les camions citernes et véhicules frigo : le matin pour les véhicules inférieurs à 28m2 et l'après-midi pour ceux inférieurs à 20m2). Des dérogations ponctuelles peuvent aussi être demandées à la préfecture de police (pour les seuls véhicules inférieurs à 20m2), pour livrer ou enlever entre 16 heures et 21h30.

Des règles de quartier peuvent se surajouter, parfois malencontreusement, aux règles générales. Un document de la mairie de Paris recense ainsi certaines "ambiguïtés" et contradictions réglementaires aboutissant à la fermeture quasi totale de quelques quartiers aux livraisons, comme dans le secteur de Beaubourg où "un camion qui souhaite effectuer une livraison ne pourra le faire qu'entre 7h et 7h30"¹. D'autres réglementations de quartiers, comme celle instituant la nouvelle zone piétonne à Montorgueil dans le 3e arrondissement, offrent une organisation globale des livraisons. La zone de Montorgueil est ouverte de 6h à 10h30 pour le nettoyage et les livraisons, celles-ci étant aussi possibles une heure en soirée pour les produits frais du marché. Un système de sens interdits favorise une circulation rapide dans la zone. La surveillance s'exerce 24h sur 24 (surveillance des accès, entrée des taxis, ambulances, secours...). Cette organisation sophistiquée peut apparaître, à la fois pour les résidents et les livreurs, satisfaisante. Elle représente cependant un coût important et surtout une coupure réglementaire de la ville en matière de livraisons : à certains quartiers très protégés (et en nombre nécessairement limité en raison du coût de ces organisations) s'opposeraient des zones de "faible droit" où les livraisons continueraient à s'effectuer avec le mélange caractéristique d'aujourd'hui de règles à la fois strictes et peu appliquées. Nous abordons de nouveau cette "coupure" à propos des centres de distribution urbaine dans la section IV de la partie II.

¹ Mairie de Paris, *Mieux vivre à Paris, le Marais*, document d'étude du service voirie de la Mairie de Paris, 1993, p. 46.

Dans les départements de la petite couronne, un quart seulement des communes ont une réglementation des livraisons (horaires, types de véhicules). Ces règles concernent surtout les types de véhicules autorisés à livrer, définis en tonnage et non en surface comme à Paris. Très peu de communes (10 à 12%) imposent des horaires de livraison. Dans la moitié de ces communes, de tels horaires s'appliquent sur l'ensemble du territoire communal, et dans l'autre sur des zones spécifiques (hypercentres, zones piétonnes...). La plupart interdisent les livraisons aux heures de pointe, mais avec des définitions différentes (le matin commençant à 7h ou 7h30, finissant à 9h00 ou 10h00...). Plusieurs communes interdisent les livraisons le soir et la nuit, quand dans le même temps la ville de Paris cherche à les privilégier, ce qui interdit une organisation nocturne ou très matinale des tournées à l'échelle de l'agglomération (voir carte 20 précédente).

2.1.2. Protection : les emplacements réservés pour livraison

En tant qu'utilisateurs particuliers de la voirie, les véhicules utilitaires, de même que les véhicules du transport en commun ou des services publics urbains, bénéficient, d'une part, de tolérances dans l'usage de l'espace de voirie (c'est ainsi que dans la ville de Paris les livraisons sont autorisées dans les couloirs de bus de 20 heures jusqu'à 13 heures le lendemain), d'autre part, d'un marquage au sol réservant des espaces pour des usages particuliers comme l'arrêt pour livraison ou enlèvement. Mais contrairement à ce qui s'est passé pour d'autres usages particuliers de la voirie, il a fallu attendre 1991¹ pour que soit admise la légalité de l'affectation d'espaces publics aux opérations de livraison. Le principe de l'égalité des usagers devant l'occupation du domaine public interdisait la réservation d'espaces à certaines catégories de véhicules. Ce point est repris dans la partie III.

La ville de Paris a pour politique la multiplication des emplacements réservés aux livraisons. Ceux-ci ont fait l'objet d'un marquage systématique à la suite de la réforme de 1991. En proche banlieue, leur utilisation est moins systématique. Les aires de livraison sur voirie n'existent que dans un tiers des 123 communes étudiées. On a vu qu'en matière d'horaires de livraisons, ce sont les communes des Hauts-de-Seine qui présentaient le plus fort degré d'organisation municipale. C'est aussi le cas en ce qui concerne l'offre d'emplacements réservés. C'est souvent l'existence du stationnement payant qui conditionne celle des emplacements réservés aux livraisons, parfois dans le cadre d'une réorganisation générale du plan de circulation et de stationnement. La politique de création d'aires de livraison est alors systématique et ces aires sont bien

¹ Arrêt de la Cour de Cassation du 27 novembre 1991.

signalées. Mais, le plus souvent, elles restent mises en place ponctuellement, en réponse à la demande des commerçants.

2.2. En région new-yorkaise

L'Etat de New York a délégué de façon substantielle auprès des comtés et des villes le pouvoir réglementaire en matière d'arrêt et de livraisons.

2.2.1. Le code de la route de la ville de New York

La réglementation des arrêts pour livraisons fait partie du code de la route municipal de New York. Nous avons vu qu'aux termes de celui-ci un véhicule utilitaire est défini différemment selon qu'est en cause la réglementation de la circulation ou celle d'une opération de stationnement ou d'arrêt. Pour justifier de l'occupation d'un espace réservé, un véhicule doit correspondre aux normes définies (pas de siège arrière en particulier). Il s'agit de réserver aux véhicules utilitaires en livraison les privilèges d'utilisation des emplacements sur l'espace public.

La réglementation des livraisons par arrêtés municipaux (matérialisés dans la rue par des panneaux) est à double sens. Une partie des règles relève de l'interdiction : interdiction des arrêts d'une part, interdiction du stationnement d'autre part, permettant l'arrêt par défaut¹. Ainsi lorsque le stationnement est interdit, l'arrêt est toléré s'il n'est pas lui aussi expressément interdit.

D'autres règles instaurent des protections. Les emplacements réservés aux livraisons existent aux Etats-Unis depuis longtemps, particulièrement dans les grandes villes comme New York. Une sous-section entière du code de la route new-yorkais est consacrée au stationnement et arrêt des véhicules utilitaires², qui veille en particulier à instaurer un régime de protection spéciale des camions (y compris les véhicules légers) sur les emplacements réservés pour livraison. Ainsi, des panneaux (les marquages au sol sont plus rares) donnent la priorité aux livraisons ("No Standing Except Trucks Loading and Unloading"). On peut noter aussi l'usage exclusif des emplacements pour livraison, réservés cette fois aux "poids lourds", dans le Garment Center. Les emplacements réservés aux camions sont cependant moins "protégés" juridiquement que ceux prévus pour d'autres types de véhicules³. Il existe en revanche une tolérance pour les livraisons

¹ Article 4-08 (4) du code de la route municipal.

² Partie 4-08 (k) du code de la route municipal.

³ Par exemple les stationnements de voitures de personnes handicapées sont autorisés sur plusieurs emplacements réservés, en particulier ceux des livraisons, mais interdits sur ceux des bus et des taxis. De la même façon, les services municipaux ou les voitures de médecins peuvent obtenir des permis annuels

sur les emplacements et couloirs des autobus (comme à Paris le matin), qui s'étend à New York aux aires de stationnement des taxis¹.

D'autres règles enfin retiennent l'attention, qui toutes relèvent d'une "protection positive" des opérations de livraison :

- Le chargement/déchargement des marchandises à l'angle des rues est spécifiquement toléré "s'il n'y a pas d'autre moyen d'effectuer la livraison".

- Le stationnement en double file est expressément autorisé à un véhicule utilitaire le temps de charger ou décharger sa marchandise, à condition "qu'il n'y ait pas à proximité - 30 mètres - d'emplacement réservé pour livraison".

- Laisser tourner un moteur de véhicule à l'arrêt est interdit au delà de trois minutes, "sauf si le véhicule est utilisé pour un chargement ou un déchargement".

2.2.2. Les réglementations de zones

Il existe de nombreuses réglementations "de zones" dans la ville de New York (comme il existait à Paris, de 1971 à 1991, une "zone verte" pour les livraisons).

- On trouve d'abord une "zone restreinte", constituée par l'ensemble de Manhattan au-dessous de la 96e rue. Cette zone est en particulier protégée par des amendes plus lourdes en cas d'infraction.

- Une "zone bleue" est définie, du lundi au vendredi de 7 heures à 19 heures, pendant laquelle tout stationnement (pour l'ensemble des véhicules) est interdit. Cette zone correspond au quartier financier de la pointe sud de Manhattan ("downtown").

- Des réglementations spécifiques s'appliquent aussi au "midtown", le second quartier d'affaires de Manhattan. Le stationnement ou l'arrêt des véhicules utilitaires ne peut s'y effectuer que de façon parallèle au trottoir et ceux-ci ne doivent pas occuper plus de "3,30 mètres de linéaire de voirie". En outre, une "opération commerciale" (livraison de

leur permettant de stationner sur les emplacements réservés de livraisons alors qu'ils ne peuvent pas le faire sur les emplacements des taxis.

¹ Art. 8 section 88 du "*Traffic Regulations of the City of New York*". Une étude de 1978 (DeLeuw Cather, *Manhattan Truck Route Study*, New York City DOT, 1978) sur les livraisons et la circulation des poids lourds avait recommandé "que les véhicules commerciaux n'aient plus l'autorisation de s'arrêter aux arrêts de bus" et estimé qu'il "faudrait aussi reconsidérer la réglementation permettant l'utilisation des aires de taxis et la pratique du stationnement en double-file lors des livraisons" (p. 50), mais cette recommandation n'a pas été suivie.

marchandises mais aussi accès de véhicules de service), dans ce quartier, ne peut durer plus de trois heures.

- Le "Garment District", quartier de confection et vente en gros de textile qui représente, comme le Sentier à Paris¹, l'une des dernières grandes localisations d'activités manufacturières du centre historique métropolitain et engendre à ce titre une importante quantité de fret, fait l'objet de réglementations tout à fait dérogatoires depuis le début des années 1970². En particulier, et y compris le dimanche, seuls les poids lourds peuvent utiliser les bas-côtés, pour charger et décharger des marchandises ou pour stationner. Les camionnettes et les véhicules individuels sont exclus.

- On a vu qu'il existait des "zones restreintes" où seules les opérations de livraison/enlèvement sont tolérées pour les camions (Greenwich, Little Italy, Chelsea, Lower East Side, Chinatown).

3. L'accueil des véhicules utilitaires hors voirie

L'accueil hors voirie des véhicules devant livrer ou enlever des marchandises peut s'envisager de deux façons, chez chacun des destinataires (ou chargeurs) d'une part, ou dans un lieu commun à plusieurs destinataires (ou chargeurs), voire à l'ensemble d'entre eux dans une zone donnée comme le centre-ville d'autre part. Le premier cas est le plus fréquent.

3.1. L'article 12 du POS en région parisienne

Nous avons vu qu'il existait dans le droit français, par l'intermédiaire du code de l'urbanisme et de l'article 12 des plans d'occupation des sols, des possibilités d'incitation

¹ Le Sentier, situé dans le 3^e arrondissement de Paris, représente environ 5 000 fabricants et grossistes du textile, 25 % du chiffre d'affaires de l'industrie française de l'habillement et 40% des exportations françaises de vêtements féminins (*Observatoire des Transports*, n° 1693, 22 février 1992, p. 23).

² En 1972, alors que le "Garment District" représentait 8 000 entreprises uniquement consacrées à l'industrie textile, employant 116 000 personnes, la ville a lancé une étude sur les impacts de ces activités en termes de congestion et les mesures à apporter. En 1976, une première liste de mesures est mise en œuvre : interdiction de la circulation des voitures particulières entre 10 et 15 heures pour les deux rues les plus encombrées, installation de voies de bifurcation à gauche (avec interdiction de stationner à proximité), temps de stationnement ramené de 4 à 3 heures pour favoriser le "taux de rotation" de la voirie et aménagements du trottoir pour faciliter le passage des chariots à cintres. D'autres solutions ont été écartées (inciter aux livraisons la nuit ou le week-end, mettre en place un système de réservation des espaces de livraison et de planification à l'avance de leur utilisation, etc.), le choix se portant sur une priorité donnée aux activités de livraison/enlèvement au détriment des voitures particulières, sans rejeter la circulation des camions sur la nuit ou le week-end. Les résultats ont été d'abord positifs, mais un affaiblissement progressif de l'effort de verbalisation a rendu nécessaires de nouvelles mesures : amélioration des mouvements de camions incluant un meilleur système de signalisation, disparition des obstacles matériels sur la voirie et les trottoirs, meilleure gestion des emplacements réservés. A plus long terme, l'étude analysait les effets potentiels de la conteneurisation, de la mise en commun des lieux de réception/enlèvement, voire d'un système souterrain de transport ou d'une tarification de la voirie... (Ogden, *op. cit.*, pp. 328-329).

aux livraisons/enlèvements sur le domaine privé des destinataires ou chargeurs. En pratique, lors de l'instruction d'un permis de construire pour l'exercice d'activités industrielles ou commerciales, la plupart des services d'urbanisme insistent sur le caractère indispensable de la mise en place des aires de chargement et de déchargement nécessaires. Mais cette attention portée au cas par cas ne se traduit presque jamais dans le plan d'occupation des sols des communes.

Chaque POS des 124 communes de la zone dense d'Ile-de-France (Paris compris) a été étudié. Les articles 12 relatifs au stationnement des véhicules de livraison, même les plus récents, reprennent, à certaines prescriptions supplémentaires près, les rédactions anciennes issues des directions départementales de l'Équipement, qui datent de la période antérieure aux lois de décentralisation confiant l'entière responsabilité de l'établissement des POS aux communes. Rappelons qu'un certain nombre de communes font encore appel aux DDE pour l'élaboration de leur POS et l'instruction des permis de construire qui leur sont soumis (environ un tiers des communes étudiées¹). Si des recommandations générales sont souvent inscrites à l'article 12 du POS, elles sont beaucoup moins précises et quantifiées que dans le cas du stationnement des voitures particulières, et ne constituent pas un "signal fort" adressé aux architectes et promoteurs.

Quatre communes ont intégré des indications générales à leur POS, en ce qui concerne le fret. Toutes les communes ou presque imposent des normes de stationnement des voitures particulières à l'obtention de permis de construire pour les activités commerciales, industrielles et de bureaux, mais les normes de chargement/déchargement restent beaucoup plus vagues.

¹ Dans le reste de la France, la proportion de communes faisant appel aux DDE pour le POS est encore plus élevée. A noter aussi que 100% des communes de la zone dense d'Ile-de-France ont un POS, contre environ 40% d'entre elles, regroupant 83% de la population), pour l'ensemble de la France.

Tableau 16. Rédaction courante des articles 12 des plans d'occupation des sols en zone dense parisienne

Modèle type de POS	Article 12 du POS
Ville de Paris	Lorsque la SHON* d'un établissement commercial, artisanal ou d'un entrepôt "excède 250m ² , il devra être réservé, en plus des aires de stationnement définies ci-dessus, les emplacements nécessaires pour assurer toutes les opérations de chargement, déchargement et manutention. Les accès à ces aires de livraison devront réserver une hauteur libre d'au moins 3,50m."
Communes des Hauts-de-Seine	Le modèle le plus courant d'article 12 du POS requiert 100m ² de places de livraison pour tout commerce de plus de 2000m ² . Rien pour les autres commerces ou activités, mais il est rappelé que l'ensemble des normes peut varier "en fonction du caractère des établissements" et de leurs besoins spécifiques.
Communes de Seine - Saint-Denis	Aucune norme, mais les véhicules utilitaires sont mentionnés de la sorte : "outre le stationnement des véhicules lourds et les aires de manœuvre, il devra être prévu 1 place de stationnement pour 80m ² de SHON (...)".
Communes du Val-de-Marne	Après l'énumération des normes concernant des véhicules particuliers, il est indiqué que "les établissements industriels et commerciaux devront également réserver sur leur terrain les emplacements nécessaires pour assurer toutes les opérations de chargement, déchargement et manutention sans encombrer la voie publique".

*SHON = surface hors œuvre nette

Seules certaines communes des Hauts-de-Seine proposent des normes précises, pour les commerces dont la superficie est supérieure à 2000 m² (il faut dans ce cas réserver 100 m² pour les livraisons). Même la réglementation de Paris, la plus stricte (des aires de livraison sont requises au-dessus de 250m² pour tout établissement commercial ou industriel), est peu contraignante par rapport à celle régissant le stationnement des véhicules particuliers.

3.2. Exemple de Montreuil en Seine - Saint-Denis

Montreuil, à l'est de l'agglomération parisienne, est l'une des plus grandes communes de la proche couronne de Paris, avec près de 100 000 habitants. Malgré la crise et la désindustrialisation que connaît la proche banlieue parisienne, Montreuil a gardé un tissu industriel, commercial et artisanal dynamique et compte aujourd'hui plus de 3000 PME/PMI. La ville, qui est très attachée à ces activités locales, doit en contrepartie faire face à un accroissement des nuisances qu'elles engendrent. L'aggravation de la congestion, des nuisances sonores et de la pollution atmosphérique a incité la ville à une action environnementale globale. Un quartier est spécialement visé, le "bas Montreuil" au sud-ouest, où les PMI locales sont particulièrement concentrées et les rues commerçantes nombreuses, alors que le tissu urbain et le système de voirie sont restés

traditionnels. C'est un quartier traversé en outre par la N 302 qui draine une part non négligeable du trafic entre Paris et l'est parisien.

Dans ce contexte, un projet global de réorganisation des déplacements et de réaménagement de l'espace public a été lancé par les services techniques de la ville. Une part importante du projet concerne l'organisation des livraisons. Une double enquête de calcul de l'ensemble des mouvements de livraisons et enlèvements sur voirie et d'entretiens auprès des entreprises sur leur mode d'approvisionnement et d'expédition, les infrastructures et les moyens de manutention mis à disposition des véhicules utilitaires, (les deux hypermarchés de la ville ont fait l'objet d'une étude à part), a abouti à l'établissement d'une typologie des entreprises en fonction de leurs modes de livraisons et des nuisances occasionnées.

La synthèse des résultats a permis de dégager, en 1993-1994, deux propositions de politique municipale, très différentes dans leur nature :

1. Pour améliorer le fonctionnement des entreprises existantes, il s'agit de faciliter l'utilisation de la voirie publique. Un plan global de réorganisation du stationnement et de la circulation des véhicules utilitaires dans le bas Montreuil a été dessiné. Une hiérarchie des voies en fonction du degré de réglementation a été établie : les voies de niveau 1 et 2, définies comme majeures (fort trafic, beaucoup de livraisons) seront strictement réglementées, tandis que dans les voies de niveau 3, ou voies mineures, les livraisons en double file seront, à un certain degré, tolérées. L'idée centrale est de réserver, sur les voies majeures, une part importante du linéaire de voirie aux livraisons et enlèvements :

- en multipliant les emplacements réservés sur voirie,
- en les délimitant et en les définissant de façon claire sur la voirie (les isolant nettement du reste du stationnement), ou en modulant les horaires de leur usage au cours de la journée (les ouvrir à tous les véhicules après 11 heures du matin).
- en généralisant le stationnement payant pour les véhicules particuliers (ce qui favorise le respect des emplacements de livraison).

Ce premier axe d'action relève essentiellement de la compétence des services techniques.

2. Pour inciter les nouvelles entreprises à organiser leurs livraisons, les services techniques ont reformulé l'article 12, à l'occasion de la révision du plan d'occupation des sols de la ville, afin d'y intégrer des exigences en matière d'aires de chargement et déchargement dans les nouvelles constructions. Cette "normalisation" de l'article 12 du POS a fait l'objet d'un important travail de recherche et de définition de "ratios de

besoins en espace de livraisons" pour chaque catégorie d'entreprise. Une mesure complémentaire a été proposée aux services de l'urbanisme : il s'agit, dans le futur POS, d'interdire l'installation de nouvelles entreprises sur certaines voies déjà très encombrées.

Ce travail d'étude et de normalisation sur les livraisons est novateur parce qu'il met en avant le destinataire des marchandises et tente de le responsabiliser. La réflexion engagée par la municipalité avec les entreprises et commerçants de la ville au sein de groupes de travail a d'ailleurs incité les gestionnaires du centre commercial de la porte de Montreuil (notamment magasin *Carrefour*) à revoir leur mode de livraisons : désormais, il n'appartient plus aux chefs de rayon de décider individuellement du moment des déchargements. Un responsable unique planifie l'ensemble des opérations, en "lissant" les heures de pointe d'arrivée des camions. *Carrefour* va également aménager un terrain pour les camions en attente de livraison.

On pourrait néanmoins adresser trois critiques à cette action de la ville de Montreuil. D'abord, les transporteurs ont été très peu associés à la réflexion concernant les livraisons. Ensuite, il n'y a pas eu de véritable travail collectif entre les services de l'urbanisme, le service du développement économique et les services techniques sur la révision de l'article 12. Enfin, il faut noter l'absence de coordination intercommunale. La seule action de coopération est celle qui a été engagée, avec la ville voisine de Bagnolet, pour définir les sens de circulation sur une petite portion de voirie limitrophe aux deux communes (Bagnolet s'est d'ailleurs montrée dans l'ensemble réticente vis-à-vis des projets de Montreuil). D'autres administrations sont absentes du processus, en premier lieu l'Etat.

3.3. Le code de l'urbanisme à New York

Un document intitulé "*Zoning Resolution, The City of New York*"¹ et datant de 1988 est la version en vigueur du "POS" de New York.

Les normes de stationnement hors voirie pour les activités de distribution et enlèvement constituent un chapitre entier (sur huit) de chacune des trois parties (une partie pour chaque zone, la ville étant divisée en trois types de zones, résidentielle, commerciale et industrielle) du POS de New York. A chaque type de zone correspond une série de réglementations concernant les livraisons et enlèvements hors voirie, détaillée par quartier². "L'objectif général" de la réglementation est ainsi défini : "Les réglementations suivantes relatives aux espaces complémentaires de livraison hors voirie imposés ou

¹ Plan d'occupation des sols de la ville de New York, pp. 183-185, 298-303 et 358-362.

² Il y a entre 6 et 10 types de quartiers par zone.

autorisés sont adoptées afin d'offrir, en dehors de l'espace public, la place nécessaire aux activités de livraison et d'enlèvement, de restreindre l'usage des rues pour de telles activités, d'améliorer les conditions de trafic dans les zones résidentielles [industrielles, commerciales] de la ville, et ainsi de promouvoir et protéger la santé publique, la sécurité et le bien être général".

La réglementation *permet* l'offre de tels espaces d'une part (il faut garder en mémoire que l'offre privée de stationnement des voitures particulières dans les constructions neuves est interdite aux termes du POS de New York pour certains quartiers, afin de réduire l'usage automobile). Elle *l'impose* d'autre part pour certains types de constructions nouvelles (ou agrandissements), suivant des règles que l'on peut résumer de la façon suivante¹.

Tableau 17. Principales dispositions du POS de New York en matière d'accueil des livraisons

	Zones résidentielles	Zones commerciales	Zones industrielles
Usages commerciaux	Un quai* pour toute activité occupant de 720 à 2250 m ² de SHON, 2 quais pour une SHON entre 2250 et 3600 m ² , 3 quais de 3600 à 5400 m ² , 4 quais de 5400 à 9000 m ² , et 1 quai sup. pour chaque tranche sup. de 1,35 ha de SHON	Un quai à partir de 2250 m ² , 1 quai supplémentaire de 3600 à 9000 m ² , et un tous les 1,35 ha sup.	(Mêmes normes que pour les zones résidentielles)
Entreposage ou industrie	(usages interdits)	Un quai à partir de 1350 m ² , 1 quai sup. de 3600 à 7800 m ² , et un tous les 7200 m ² sup	(Mêmes normes que pour les zones commerciales)

*Quai ("berth") : espace de manœuvre, de dimensions fixées dans le POS (9,9 m de long, 3,6 m de large, 4,2 m de haut pour les commerces, dimensions un peu plus grandes pour les usages d'entreposage et d'industrie).

SHON = surface hors œuvre nette

Si les prescriptions d'urbanisme concernant les espaces d'accueil des véhicules de livraison et figurant dans le POS de New York sont extrêmement précises, on peut remarquer qu'elles ne s'appliquent généralement pas avant 720 m², ce qui correspond déjà à une surface importante (l'équivalent d'un supermarché de taille moyenne).

Le règlement du POS prévoit, de façon précise également, les conditions d'accès des poids lourds à la plate-forme de déchargement, afin en particulier d'éviter la proximité

¹ Ce tableau est simplifié, seuls les types de quartiers les plus courants sont répertoriés. En dehors des deux types d'usage présentés ici, des normes sont également prescrites pour certains établissements spécifiques comme les "hôpitaux, prisons, pompes funèbres", etc. Les "grossistes, usines et entrepôts" dans les zones commerciales et industrielles relèvent également de règles spécifiques.

avec un carrefour. Le traitement de surface du quai est soigneusement désigné (matériaux et même épaisseur du revêtement). Un traitement paysager (mur ou plantations d'arbres) est également prescrit, afin de "cacher" les activités logistiques¹.

4. Conclusion : deux types de ruptures des territoires fonctionnels de la logistique

Il apparaît à travers l'enquête sur la réglementation du fret que les "outils" disponibles (pouvoirs de police, urbanisme) sont peu utilisés dans les communes de la zone dense de l'Île-de-France, ou bien qu'ils le sont au "coup par coup" sans dépasser les limites communales. Or, le transport de fret est une activité de "réseau". Les trajets effectués, en particulier pour une tournée de livraison, dépassent généralement le cadre d'un territoire communal (dont la superficie moyenne est en zone dense parisienne de 6 km²). Les enjeux d'investissement en infrastructures logistiques (routes, plates-formes) sont supra-communales, mais l'usage local de ces équipements est accepté ou refusé par une décision communale. Les communes se trouvent donc dans une situation où il leur est "facile d'interdire mais pas toujours facile d'organiser". On voit ainsi se dessiner une organisation de type "aréolaire" pour la zone dense de l'Île-de-France : des compétences réglementaires communales pour des organisations logistiques nécessairement supra-communales.

On serait tenté d'opposer à cette organisation parisienne aréolaire une organisation new-yorkaise (dont le territoire bénéficie d'une situation institutionnelle mono-communale) de type réticulaire, où les itinéraires sont pensés de façon globale, en distinguant deux niveaux fonctionnels (le transport local et le transit) sur la plupart des axes, l'Etat et le niveau fédéral conservant par ailleurs un droit de regard sur leurs propres réseaux, en particulier pour en préserver l'accès aux véhicules de tonnage important. Mais les problèmes de coordination des réseaux, en région new-yorkaise, se posent à l'échelle des Etats, les réglementations du New Jersey étant peu cohérentes avec celles de New York.

CHAPITRE 3. LES REGLEMENTATIONS DU FRET DANS D'AUTRES VILLES FRANÇAISES

Pour compléter les constats que nous ont permis de réaliser l'étude de la zone dense parisienne et celle de la ville de New York, nous présentons une enquête plus courte que nous avons effectuée, par voie postale, au printemps 1994, dans le cadre de l'étude

¹ Code de l'urbanisme, §25-77 : "les espaces de livraison hors voirie doivent être camouflés (...) par une bande d'arbres d'au moins 1,20 m densément plantée, d'une hauteur d'au moins 1,20 m au moment de la plantation et d'une espèce qui reste fournie toute l'année... ou bien par un mur ou une barrière uniformément peints (...)".

"Transport des marchandises en ville" du ministère de l'Équipement, auprès de dix-neuf villes françaises moyennes et grandes¹. Cette enquête montre qu'à l'instar de Paris ou New York, les communes exercent l'essentiel des compétences, quand bien même beaucoup de ces villes présentent une forme ou une autre d'organisation intercommunale (communautés urbaines, districts ou communautés de villes, catégories dont nous étudions en partie III les particularités).

1. Les livraisons

Toutes les villes sondées réglementent les livraisons, mais quatre d'entre elles n'ont qu'une réglementation ponctuelle concernant quelques axes (en général des interdictions). Les autres villes ont une réglementation plus globale, couvrant une ou plusieurs zones. Il faut à cet égard distinguer les zones piétonnes des autres.

1.1. Les zones piétonnes

Onze villes sur les dix-neuf ont un quartier piétonnier, pour lequel il existe dans chaque cas une réglementation précise des livraisons, même quand la réglementation du fret pour le reste de la ville est par ailleurs quasiment inexistante (Roubaix, Tourcoing, Metz, Bayonne). Les réglementations propres aux quartiers piétonniers présentent de plus, d'une ville à une autre, une assez grande homogénéité dans leurs principes, même si de grandes différences existent dans le détail de leur mise en œuvre :

- Les réglementations des livraisons en rue piétonne sont presque exclusivement horaires. A ce titre, toutes incitent à la livraison le matin et interdisent les livraisons la nuit. La plage du matin varie cependant fortement d'une ville à l'autre (les tranches horaires 6 - 10 heures ou 6 - 11 heures sont les plus fréquentes, mais on trouve aussi 7 heures, 7h30, 8 heures et 8h30 en début de période, 10 heures et 10h30 en fin de période). Seules trois villes prévoient un horaire du soir, pour les livraisons tardives ou les enlèvements (de 18 à 21 heures pour l'une, de 19 à 20 heures ou de 20 à 22 heures pour les autres).
- Les réglementations des livraisons en rue piétonne sont simples, bien signalées et connues des riverains et transporteurs (ce qui ne veut pas dire qu'elles soient toujours respectées). Orléans fait exception par la complexité de ses horaires et des types de véhicules autorisés.
- Les réglementations piétonnes ne spécifient pas les types de véhicules autorisés à entrer dans la zone, à l'exception d'Orléans. Ou bien ce point est régi par ailleurs (règle générale à toute la ville s'appliquant implicitement à la zone), ou bien les villes estiment que la réglementation déjà très stricte des horaires permet d'éviter la majorité des

¹ Aix, Bayonne, Brest, Dijon, Grenoble, Le Havre, Lille, Lorient, Marseille, Metz, Mulhouse, Nantes, Nice, Orléans, Rennes, Roubaix, Strasbourg, Toulouse et Tourcoing.

nuisances causées par les gros véhicules (on accepte le bruit quand il est concentré sur une petite période).

La similarité de la réglementation des livraisons dans les zones piétonnes étudiées correspond à celle des structures d'activités d'une zone piétonne à une autre : activités essentiellement commerciales, peu de besoins en enlèvements, prépondérance des magasins franchisés de chaînes nationales ou européennes, livraisons fréquentes (un interlocuteur a même parlé de plus de 10 arrivages par jour et par magasin en moyenne).

Un responsable municipal fait remarquer à cet égard les problèmes posés par le développement "incontrôlable" des petits véhicules de livraison en compte propre caractéristiques des magasins franchisés et par la disparition des livreurs professionnels dans ces quartiers, qui entraîne la perte pour les services municipaux d'interlocuteurs organisés et reconnus en matière de transport de marchandises. Alors que ces véhicules ont une tendance à peu respecter les horaires de livraison, trois villes ont spontanément évoqué l'existence de bornes ou de chaînes délimitant l'entrée en zone piétonne, constituant une parade efficace à ce type de comportement.

1.2. Les quartiers non piétons réglementés

En dehors des zones piétonnes, mais souvent dans le même temps, beaucoup de villes (sept sur dix-neuf) ont une réglementation des livraisons sur un territoire déterminé. Celui-ci varie du territoire communal dans son entier (à Rennes, à Lille) à des secteurs particuliers, aux noms variés ("secteur protégé", "zone bleue", "zone verte", "zone rouge", "centre-ville", "centre historique"...), qui correspondent en général aux secteurs les plus centraux et/ou commerçants.

C'est sur ces types de quartiers que les réglementations peuvent varier considérablement d'une ville à une autre, dans leurs définitions d'horaires ou de types de véhicules. En ce qui concerne les livraisons de nuit par exemple, les réglementations vont d'une interdiction totale pour tous véhicules et sur toute la commune (à Rennes, à Lille) à une forte incitation (Dijon, Marseille, Orléans). Deux autres types d'horaires reviennent assez fréquemment : les heures creuses, et le matin avant 11 heures. Dans ces quartiers, certains types de véhicules sont interdits, mais les définitions sont variables : poids total en charge de plus de 1,5 ; 3,5 ; 7,5 ou bien 10 tonnes... Dans un seul cas, le véhicule est défini, comme à Paris, par sa surface au sol (à Orléans, où deux classes de camions sont distinguées : ceux dont la surface au sol ne dépasse pas 16 m², et ceux dont la surface au sol ne dépasse pas 24 m²).

1.3. Domaine public, domaine privé

Les livraisons dans les couloirs de bus, à l'instar de la réglementation déjà ancienne de Paris, sont spécifiquement autorisées dans quatre des villes enquêtées, mais avec des horaires différents d'une ville à l'autre : la nuit, les heures creuses de la journée, ou le matin.

La plupart des villes ont aménagé des emplacements réservés de livraison sur voirie. Certaines villes les ont installés à la suite d'une réorganisation globale des stationnements automobiles (en particulier à l'occasion du passage au stationnement payant). Marseille en compte le plus grand nombre, plus de 800 ; d'autres villes ont moins d'une dizaine d'emplacements réservés, leur création résultant de demandes ponctuelles de commerçants.

Il existe des incitations aux livraisons-enlèvements sur le domaine privé des destinataires ou des chargeurs. En particulier à l'occasion de l'instruction d'un permis de construire pour les activités industrielles ou commerciales, la plupart des services d'urbanisme insiste sur le caractère indispensable de la création des aires de chargement et de déchargement nécessaires. Cette attention portée au cas par cas ne se traduit presque jamais dans le plan d'occupation des sols (en dehors de Brest et Nice pour les commerces, et de Roubaix pour tous les types d'activité). Le POS, qui regroupe les spécifications locales de construction en fonction des types d'activités, est très rarement explicite en matière d'aires de livraison, alors qu'il prescrit toujours des normes précises pour les places de stationnement de voitures particulières.

2. La circulation et le stationnement des camions

La réglementation de la circulation des camions, en particulier des camions de transit, est ancienne et traditionnelle. Beaucoup d'arrêtés remontent à la fin des années 1960 et au début des années 1970. Les années 1990 marquent l'émergence d'une seconde "vague" d'arrêtés municipaux relatifs aux poids lourds, déjà notée dans le cas de la région parisienne (en particulier à Orléans, Strasbourg, Toulouse et Roubaix). On remarque que la décentralisation n'a pas donné lieu, depuis sa mise en place en 1982, à un renouveau de la réglementation sur les transports de marchandises.

Beaucoup d'interlocuteurs ont évoqué la nécessité d'un durcissement de la réglementation sur les poids lourds en raison de l'importance croissante des nuisances

qu'ils occasionnent¹, des dégâts causés (destruction des bornes, des canalisations...) et du coût financier qui en résulte pour la commune.

2.1. En matière de circulation

Dans la plupart des villes, des interdictions de circuler sur certains axes se sont agrégées, au coup par coup, depuis les années 1970. Elles concernent dans la moitié des cas les poids lourds de plus de 3,5t de PTAC. Dans l'autre moitié des villes, le poids autorisé varie : 6 tonnes, 7,5 tonnes, 10 tonnes ou 11 tonnes. L'exemple de l'agglomération rennaise est caractéristique : dans le district de Rennes, pour des communes aux caractéristiques géographiques sensiblement équivalentes, les tonnages autorisés sont de 6 tonnes dans une ville, 10 tonnes, 12 tonnes ou 15 tonnes dans d'autres, une dernière enfin interdit les véhicules "larges de plus de 3 mètres". D'autres observations faites autour de Poitiers montrent la même hétérogénéité d'une commune à une autre au sein d'une même agglomération².

Quatre villes seulement ont une réglementation zonale de la circulation des poids lourds, distinguant l'hypercentre du reste de la ville (Toulouse, Metz, Strasbourg, Aix). Le transit est interdit aux poids lourds dans beaucoup de villes, le territoire communal étant alors pris dans son ensemble : Bayonne, Tourcoing, Nantes, Strasbourg, Nice, Grenoble, Orléans prévoient des itinéraires de jalonnement. Lorsque la circulation de certains types de camions est interdite sur tout le territoire de la commune, les dessertes locales sont spécifiquement autorisées.

Il existe peu de réglementations municipales particulières pour la circulation des matières dangereuses, en dehors de Marseille et de la région lilloise, qui limitent en particulier la vitesse autorisée. La réglementation nationale est jugée suffisante.

2.2. En matière de stationnement

Les règles relatives au stationnement des véhicules utilitaires sont plus strictes que celles qui concernent la circulation. Beaucoup de villes interdisent le stationnement des poids lourds ou des remorques sur tout ou partie du territoire communal. La plupart des villes organise alors des parkings pour poids lourds, en général en périphérie, ou bien réserve quelques rues à leur stationnement. Les responsables municipaux entendent d'autre part réagir à une tendance croissante à l'utilisation, par les transporteurs, de la voirie proche

¹ Pour un responsable local, "les poids lourds c'est 10% du trafic mais 30% de la gêne".

² Les poids autorisés des véhicules s'échelonnent de 5,5 à 19 tonnes (en passant par 6 ; 7,5 ; 10 ou encore 12 tonnes).

de leur domicile comme "salle d'attente" d'un chargement. On avait déjà noté l'existence de ce problème à l'occasion de l'étude de la région parisienne.

3. L'application des règles

Le non respect des réglementations par les transporteurs n'est pas considéré comme un problème prioritaire par les responsables municipaux, à l'exception de Nice et Mulhouse, ou bien l'est ponctuellement : livraisons illicites dans les zones piétonnes dépourvues de barrières, stationnement la nuit des poids lourds dans les villes sans centre routier gratuit.

Le non respect par les autres automobilistes des espaces réservés aux poids lourds est en revanche jugé problématique, mais l'inefficacité de la verbalisation est imputée à la police nationale, ce qui amène de nombreux responsables à réclamer une véritable compétence municipale en la matière. Seule la ville d'Aix-en-Provence a cependant habilité de façon systématique des agents de police municipale à contrôler la régularité des stationnements. Les autres villes hésitent, pour des raisons de coût, ou d'opportunité (il est plus "confortable" pour les services municipaux d'imputer aux forces de police nationales les problèmes d'application des règles locales).

4. L'intercommunalité

Comme en région parisienne, l'absence de coopération intercommunale dans les grandes villes de province est presque "revendiquée" par les responsables interrogés lorsqu'ils affirment ne pas connaître les réglementations des communes limitrophes (17 villes sur 19). Peu de villes enquêtées ont délégué des compétences en matière de fret à une entité intercommunale. L'enquête révèle deux types de stratégies concurrentielles entre les communes. Certaines cherchent à éviter les nuisances que la ville-centre, lorsqu'elle interdit le transit, reporte sur les communes limitrophes, en réglementant de façon de plus en plus stricte le trafic des véhicules utilitaires (comme le montre l'exemple de l'agglomération de Rennes). D'autres cherchent à attirer les activités génératrices de taxe professionnelle en tentant de s'accommoder du trafic de poids lourd que de telles politiques engendrent : localisation des grandes surfaces commerciales dans un premier temps (années 1970 - 1980), création de plates-formes logistiques plus récemment (Nantes).

A travers les entretiens téléphoniques qui ont complété l'enquête postale, s'est exprimé le besoin de la mise en place d'un cadre national de règlement des problèmes engendrés par les poids lourds et les livraisons, sous la forme d'une part de modèles de normes

(types de véhicules à autoriser, horaires de livraison...), d'autre part d'un cadre "obligatoire" permettant aux villes d'imposer sur leur territoire des mesures jugées nécessaires mais inopportunes, ce qui permettrait d'éviter les "chantages à l'emploi" des entreprises jouant sur les rivalités communales.

CHAPITRE 4. MESURES PEU INNOVANTES ET CONTRE-PRODUCTIVES

A ce stade de la thèse, nous aimerions en guise de conclusion, pour le cas français, des trois premières sections de la partie II, reprendre le tableau présenté en partie I relatif aux "obstacles" posés par les pratiques logistiques à une organisation optimale du fret urbain. Ce tableau (qui correspond essentiellement à la situation française) comporte cette fois les "obstacles publics" aux objectifs de la gestion du fret urbain. L'intervention publique, locale ou nationale, renforce les décalages entre les pratiques logistiques et la ville.

1. Tableau : Des mesures publiques contre-productives

Le renforcement des compétences locales de gestion de la ville ne s'est pas encore traduit en matière de fret par des innovations importantes : l'indifférence ou les contresens sont plutôt la règle en la matière. L'organisation de la circulation sous forme de pouvoir de police rend les règles hétérogènes, ne facilite pas la "professionnalisation" de l'activité urbaine de distribution des marchandises et engendre des mesures contre-productives.

Tableau 18. Des mesures publiques contre-productives

<p>Une politique du fret en ville, pour tendre vers un optimum, devrait favoriser</p>	<p>Mais ces objectifs se heurtent</p>	
	<p>aux pratiques logistiques</p>	<p>aux interventions publiques</p>
<p>la diminution des livraisons en double-file</p>	<p>Les emplacements de livraisons sur la voirie sont "accaparés" par les véhicules des commerçants, ou ignorés par les livreurs qui veulent être au plus près des points de livraison.</p>	<p>L'occupation abusive des emplacements réservés aux livraisons sur voirie est peu verbalisée.</p>

<p>la diminution du temps passé en livraison</p>	<p>Les exigences de manutention des destinataires immobilisent les camions sur la voirie.</p> <p>De nombreuses heures sont perdues par des camionneurs en file d'attente à l'entrée des grandes surfaces.</p> <p>Les commerçants imposent généralement les livraisons à l'heure d'ouverture des magasins, et très peu offrent des possibilités de livraisons pendant la nuit.</p>	<p>Les lois qui réglementent la durée, la rémunération et les conditions de travail des opérations de livraisons (loi Sécurité-Modernisation, contrats-types) sont peu appliquées.</p> <p>Les réglementations municipales des horaires de livraisons sont calquées sur les disponibilités des destinataires et empêchent les livraisons de nuit.</p> <p>La réception des marchandises hors de la présence des destinataires pose un problème juridique de responsabilité (code du commerce).</p>
<p>la diminution des livraisons sur la voirie</p>	<p>Les destinataires n'offrent pas d'aires de livraison hors voirie aux livreurs, reportant sur l'espace public une grande part de la fonction de distribution et ajoutant aux problèmes classiques de congestion et pollution celui de l'insécurité (vols des marchandises).</p>	<p>Les POS exigent rarement une offre de zones d'accueil pour le chargement et le déchargement des marchandises dans les constructions neuves de bâtiments industriels et commerciaux.</p>
<p>une plus grande proportion de tournées</p>	<p>La diminution des stocks, la parcellisation des envois, favorisent l'approvisionnement au "coup par coup", et multiplient les km parcourus et les retours à vide.</p>	<p>Les gabarits autorisés des véhicules utilitaires diffèrent d'une commune à une autre et compliquent les itinéraires des livreurs.</p> <p>Chaque commune d'une agglomération restreint les "fenêtres" horaires de livraison, empêchant l'organisation de tournées supra-communales.</p> <p style="text-align: right;">.../...</p>
<p>le regroupement des envois et un meilleur taux de chargement</p>	<p>L'approvisionnement en juste à temps favorise l'utilisation de petits véhicules utilitaires, accroît la fréquence quotidienne de leur utilisation, multiplie les retours à vide.</p> <p>Le commerce franchisé relève d'un approvisionnement exclusif faisant obstacle au groupage des envois à destination d'une même zone géographique¹.</p>	<p>Les règles commerciales (inscription au registre du transport) et sociales (formation des chauffeurs) sont peu strictes ou inexistantes en ce qui concerne l'utilisation des petits véhicules.</p> <p>Les réglementations municipales favorisent l'usage des petits véhicules utilitaires, même quand le volume des envois justifierait des véhicules de plus grande taille (cf. cas classique de la région new-yorkaise : des véhicules particuliers sont utilisés par les entreprises de transport sur les "Parkways" pour contourner l'interdiction de circuler faite aux véhicules utilitaires).</p>

¹ Ce qui n'empêche pas que l'approvisionnement du commerce franchisé permette souvent un autre type de massification des flux et de rationalisation des tournées : "un réseau de franchisés génère beaucoup moins de véhicules dans la ville qu'un réseau d'indépendants qui organisent le transport au coup par coup en fonction de la demande atomisée de la clientèle" (ACT Consultants (1995), *op. cit.* p. 86). Le bilan (en termes de génération de déplacements) du commerce franchisé varie en fait en fonction des groupes et du degré de décentralisation de leur organisation.

la professionnalisation du transport de marchandises en ville	La part du transport privé augmente (les destinataires s'approvisionnent eux-mêmes chez des grossistes en périphérie). Or le compte propre, s'il est lié aux flux tendus, accroît les véhicules-km et les déplacements à vide, et ne favorise pas les innovations logistiques et techniques (véhicule urbain).	Le transport pour compte propre est favorisé par la réglementation sociale et commerciale. L'usage du seuil de gabarit "3,5 t de PTAC" dans les arrêtés municipaux freine l'innovation en matériel de transport urbain (les équipements supplémentaires signifient un PTAC plus élevé).
la diminution des km parcourus entre les entrepôts et les commerces et entreprises	Les plates-formes d'éclatement des transporteurs, les entrepôts des chargeurs ou des destinataires sont localisés en périphérie où le coût du foncier est plus bas et l'accès aux infrastructures plus direct, augmentant la longueur des trajets finaux en petits véhicules.	L'incitation à la délocalisation en périphérie de plates-formes logistiques ou la fermeture des gares ferroviaires de fret reconverties en zones commerciales ou touristiques, interdisent à long terme la massification des flux de marchandises au cœur de la ville.
la diminution des km parcourus entre les commerces et les consommateurs finaux	Le système de distribution (hypermarchés périphériques) externalise les livraisons finales sur les consommateurs, accroît l'usage global des véhicules automobiles et les nuisances associées.	L'urbanisme commercial et les autorisations d'implantation des grandes surfaces ne prennent pas en compte l'impact global sur les déplacements motorisés.

2. La question de la professionnalisation du fret urbain

De ce tableau général, mettant en valeur la contre-productivité de nombreuses mesures publiques en matière de transport de marchandises en ville (ce qui rejoint les conclusions de K. Ogden, dans son étude des politiques de quelques grandes villes mondiales depuis les années 1970, selon lesquelles les mesures les plus communément prises "ont été souvent contre-productives"¹), retenons en particulier le problème de l'insuffisance de la "professionnalisation" du transport et de la distribution urbaine des marchandises, qui nous paraît résumer, de façon transversale, les principaux enjeux soulevés jusque-là. L'absence de professionnalisation s'exprime par un recours important au transport pour compte propre.

Alors que le transport des voyageurs, par le biais du développement des transports en commun, a été en milieu urbain partiellement "retiré" du secteur individuel et confié à des professionnels (pour en moyenne près de 20% des déplacements en Ile-de-France et jusqu'à 60% dans Paris *intra muros* par exemple), la part "professionnelle" du transport de fret est en décroissance. Cette situation pose à notre sens deux problèmes.

¹ Ogden, *op. cit.*, p. 8.

Nous avons vu en partie I que le transport pour compte propre réalisait une majorité des transports en zone urbaine. Ceci ne poserait, en soi, aucune difficulté, le transport pour compte propre représentant une fonction, internalisée, d'activités professionnelles (productrices ou distributrices). Néanmoins, il apparaît que le transport pour compte propre en milieu urbain est moins "efficace" que le transport pour compte d'autrui. Le transport ne représente plus une part majeure des coûts des entreprises, qui s'attachent plutôt à réduire le coût logistique global de leurs opérations d'approvisionnement et de distribution. Il est donc peu susceptible d'être rationalisé. Cette faible rationalisation s'exprime par l'utilisation importante de véhicules légers, dont on a vu par ailleurs que certains indicateurs (taux de remplissage par rapport au poids total en charge autorisé, rotation des véhicules, etc.) révélaient une faible productivité comparée au transport pour compte d'autrui.

La coupure entre compte propre et compte d'autrui peut d'autre part interdire la formation d'une "identité professionnelle" commune¹, ce qui va à l'encontre d'une vision fonctionnelle, par les acteurs logistiques eux-mêmes, de la distribution en ville. Alors qu'un milieu urbain, et plus encore métropolitain, se caractérise par la présence d'une main d'œuvre du transport et de la logistique propice aux innovations logistiques et organisationnelles, la structure juridique n'incite pas à la création d'un pôle fort, bien identifié, d'une activité commune. Celle-ci permettrait par ailleurs une meilleure organisation sociale, plus respectueuse des réglementations. Cette supposition est bien sûr à relativiser compte tenu des dysfonctionnements actuels auxquels est confronté le secteur du transport public, que nous avons rappelés en préambule de la thèse. Les conducteurs du transport pour compte d'autrui apparaissent même selon plusieurs critères comme particulièrement exposés à "une situation sociale malsaine"², qui s'exprime par des durées de travail plus élevées et une instabilité professionnelle plus forte que pour le transport pour compte propre (même si le compte d'autrui effectué en milieu urbain, dont une approximation dans l'enquête est fournie par un "retour quotidien" au domicile, présente une mobilité à l'intérieur de la branche moindre que pour les "grands routiers"). Le compte d'autrui en milieu urbain, ne se résume pas à la messagerie mais relève, nous l'avons vu, souvent de transport en zone courte effectué par des entreprises sous-traitantes ("tractionnaires"), bien souvent unipersonnelles.

Il nous semble néanmoins que, structurellement, seule une externalisation du transport de marchandises en ville sur des activités de type "messagerie" (qui se caractérise par

¹ Ribeill G., "Genèse et consolidation des statuts corporatifs", in Hamelin P., Ribeill G., Vaclare C. (sous la dir. de), *Transports 93, professions en devenir. Enjeux et réglementations*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 1992, p. 18.

² Bernadet (1997), *op. cit.*, pp. 224 et suiv., s'appuyant en particulier sur Hamelin P., *Situations et conditions de travail des conducteurs routiers*, INRETS, septembre 1995.

l'emprunt de circuits réguliers et par un salariat relativement stable) peut aider à la construction d'un groupe de pression urbain de cette activité permettant un meilleur dialogue avec les responsables publics et en retour une plus grande prise de conscience, par les transporteurs, des contraintes qu'ils imposent à la ville.

L'intervention publique, qui localement reste ponctuelle, limitée à des enjeux communaux ou infra-communaux, et sur le plan national ne favorise pas le transport pour compte d'autrui (ou en favorise les secteurs les moins performants), renforce ce déclin de la professionnalisation. K. Ogden relève "une attitude répandue parmi les ingénieurs du trafic selon laquelle leur rôle est de réguler et restreindre un secteur privé rapace, plutôt que de l'aider à fournir des biens et services utiles à la collectivité ; ceci a pour conséquence (ou cause) la polarisation des attitudes au lieu d'une coopération entre le secteur public et le secteur privé pour trouver des solutions mutuellement satisfaisantes"¹. La réglementation de la circulation, essentiellement restrictive, ne permet pas l'incitation au regroupement des voyages, à la massification des flux et à l'amélioration de l'efficacité économique. Une étude pour Paris² a conclu sur la réglementation parisienne des livraisons de 1991 qu'elle représentait une entrave pour les entreprises bien organisées, une "prime à l'incompétence" car elle incite, pour les livraisons effectuées dans la journée, à la multiplication anarchique et à l'accroissement de la mobilité des petits véhicules de livraison, à l'accroissement du nombre des "indépendants" locaux très peu organisés.

Les expériences de "centres de distribution urbaine" que nous présentons dans la section qui suit s'inscrivent particulièrement bien dans les enjeux de professionnalisation posés par le transport des marchandises en ville.

¹ Ogden, *op. cit.*, p. 186.

² Jonction, *Distribution urbaine, Etude des villes de Paris - Lyon - Marseille*, rapport d'étude pour la direction des Transports Terrestres, 1993.

SECTION IV. LES EXPERIENCES DE "CENTRES DE DISTRIBUTION URBAINE"

En réponse aux problèmes posés par la circulation et le stationnement des véhicules utilitaires, on assiste depuis quelques années à l'apparition en France et dans plusieurs grandes villes étrangères, de projets et d'expériences de centres de distribution urbaine (CDU). Un CDU peut se définir comme un équipement ou un système de gestion centralisée des livraisons et enlèvements, ayant pour objectif la massification des flux de marchandises et l'optimisation des tournées à destination des commerçants ou industriels d'une zone urbaine, en particulier en centre-ville car c'est là que l'on rencontre la plus grande "densité" d'opérations de livraisons et d'enlèvements¹ : il s'agit de diminuer le nombre de trajets de camions ou camionnettes, tout en améliorant l'efficacité de la distribution pour les transporteurs et les destinataires. Sur le plan fonctionnel, un CDU se traduit par le regroupement sur une plate-forme unique (se traduisant par une rupture de charge) des marchandises à destination de la zone à livrer.

CHAPITRE 1. UNE IDEE ANCIENNE

En préambule, on peut indiquer que Paris et New York ont été des villes pionnières en matière de CDU. A New York, les "Inland Freight Terminals" ont été proposés dès 1917 par la "Commission du Port de New York et New Jersey" (qui allait devenir la Port Authority en 1921), comme partie intégrante du schéma directeur des transports prévu pour la région. L'idée était de mettre en place "une série de terminaux [ferroviaires] situés à des points stratégiques à travers la ville, afin de servir de points de ramassage et de distribution du fret (...), avec pour résultats nets attendus une réduction importante du transport routier nécessaire, des économies proportionnelles pour le chargeur et une réduction massive de la congestion et de la circulation urbaines"². Le programme a été partiellement mis en œuvre au début des années 1930 avec la construction, au coin de la 8e avenue et de la 16e rue à Manhattan, du "Inland Freight Terminal No1" (qui abritait également le siège social de la Port Authority ainsi que des espaces commerciaux locatifs pour rentabiliser l'opération), accompagnée d'un accord passé avec les huit compagnies ferroviaires principales de la région pour en organiser l'usage. Un système interne d'ascenseurs à grande capacité³ permettait aux commerces et

¹ A noter que ne sont pas évoqués ici les déplacements de marchandises des détaillants vers les consommateurs finaux (les ménages). Un CDU n'organise que la part *professionnelle* de la distribution urbaine. A noter aussi que seuls les produits "pré-affectés" (adressés aux destinataires à la suite d'une commande) passent par un CDU. Un CDU n'est pas l'équivalent d'une plate-forme de grossiste, où les destinataires peuvent commander et acheter des marchandises en quantité variable.

² The Port of New York Authority (1936), *op. cit.*, p. 60.

³ Six ascenseurs pour les marchandises seules et deux pour les camions, représentant à l'époque un record mondial en matière de surface (65 m²).

industries locataires de s'approvisionner directement à partir du terminal de fret. L'expérience s'est cependant très vite soldée par un échec, le terminal devenant progressivement un bâtiment locatif banalisé pour des usages commerciaux (les locaux étaient inaugurés en 1933 par un salon commercial de la compagnie Ford...). Selon J. Brady¹, qui venait d'entrer à la Port Authority au moment de l'abandon du programme des "Freight Terminals", ceux-ci ont échoué parce que les chargeurs et transporteurs ont refusé le risque de perdre un contact direct avec leurs clients. L'arrêt de l'exploitation des lignes ferroviaires entre le New Jersey et Manhattan a également contribué à l'échec du système. Devenu zone d'entreposage tandis que la Port Authority déménageait dans les années 1970 pour s'installer au *World Trade Center*, le bâtiment accueille aujourd'hui des bureaux.

En région parisienne, le projet Sogaris/Garonor de la fin des années 1950 visait à la mise en place de deux plates-formes de fret, l'une au sud et l'autre au nord, pour effectuer une distribution coordonnée des marchandises dans Paris et sa région. En 1956, un groupe de professionnels propose le concept de gare routière afin de résoudre les problèmes naissant de congestion de la région parisienne. L'idée est de construire autour de la capitale des entrepôts-relais permettant le dégroupage/groupage de toutes les marchandises à destination de la zone dense. Le parcours terminal serait pris en charge par des véhicules légers appartenant au gestionnaire des plates-formes. En 1960 est créée la société anonyme SOGARIS, qui s'établit sur des terrains concédés par le département de la Seine. L'expérience de distribution urbaine voit le jour en 1967 (après l'installation du marché d'intérêt national à Rungis). Ce projet original, évoqué dans le schéma directeur de la région parisienne de 1965, a fonctionné de 1967 à 1969. Il n'a pas duré plus longtemps faute, en particulier, de soutien réglementaire : les exploitants des plates-formes ne bénéficiaient d'aucun avantage par rapport aux autres transporteurs sur la zone à desservir. Le seul marché qui s'offrait à eux était le transport de petits colis en des points isolés. L'expérience s'est révélée très vite non rentable et a donc été abandonnée, au profit du concept de plate-forme logistique publique qui a depuis assuré le succès de Garonor et Sogaris².

CHAPITRE 2. LES EXPERIENCES ACTUELLES DE CENTRES DE DISTRIBUTION URBAINE

C'est essentiellement dans les régions très urbanisées d'Europe du nord, où de nombreuses villes ont engagé des politiques environnementales, que se sont récemment multipliés les projets de CDU. "Le concept a eu plus de succès en Europe qu'ailleurs. Il

¹ Entretien à la port Authority, avril 1995.

² Entretien avec un responsable de Sogaris, 20 mars 1995.

a soulevé beaucoup d'intérêt aux Etats-Unis dans les années 1970, mais pour plusieurs raisons n'a pas décollé de la façon très centralisée et coordonnée envisagée par les premiers protagonistes"¹. Ces CDU sont encore très marginaux en nombre, mais ils révèlent une tendance particulière, que l'on peut qualifier "d'innovante" bien qu'elle pose un certain nombre de problèmes que nous nous efforçons de répertorier.

1. Présentation générale

Treize centres de distribution urbaine sont présentés ici sous forme de tableau². L'ensemble est assez représentatif des politiques actuelles de CDU que l'on peut recenser en Europe et dans le monde³, même si les expériences prometteuses d'Italie ou d'Allemagne (en particulier à Brême) auraient mérité une étude plus approfondie. Si le nombre global de centres de distribution urbaine en fonctionnement ou en projet reste très limité, les expériences tentées sont suivies de près par les responsables de grandes agglomérations urbaines (en France, des villes comme Nice ou Besançon par exemple se disent intéressées).

1.1. Tableau : Des expériences de centres de distribution urbaine

(voir pages suivantes)

¹ Ogden, *op. cit.*, pp. 239-248.

² Ce chapitre reprend en partie l'article suivant : Dablanc L. et Massé F., "Les centres de distribution urbaine : un tableau comparatif", *Transports Urbains*, avril-juin 1996.

³ Savy M., Dablanc L., Massé F., *Le transport de marchandises et la ville : une vision européenne*, ministère de l'Équipement, mars 1995.

Tableau 19. Des expériences de centres de distribution urbaine en Europe et au Japon
Source : Dablanc et Massé (1996), pp. 16-17

1.2. Trois "modèles" de CDU

On distingue trois formes possibles de CDU, en fonction essentiellement du caractère obligatoire ou non de la participation des transporteurs et du degré d'implication de la municipalité : les organisations privées entre transporteurs, les "licences" de distribution accordées par les municipalités, et un quasi "service public municipal" du transport des marchandises en ville.

1.2.1. Une coopération volontaire entre transporteurs

Cette organisation, que nous qualifions de "modèle allemand" (voir la description du CDU de Fribourg) et que l'on retrouve également à Amsterdam (dont le CDU, très récent, n'est pas intégré au tableau), Bâle et Fukuoka, correspond à des initiatives privées misant sur la rationalité des transporteurs ou des chargeurs préférant s'organiser collectivement devant les évidents surcoûts occasionnés par le segment final de la distribution. Elle prend généralement la forme d'une réunion de transporteurs cherchant à mieux organiser leurs tournées pour diminuer leurs coûts, mais sans concertation avec les commerçants. Tous les transporteurs intéressés par cette activité "collaborative"¹ déposent leurs marchandises au centre de distribution, et un transporteur désigné, portant le label du centre, est en charge de la distribution finale dans la zone exploitée. Moins fréquemment, certaines organisations (comme le centre de distribution d'Oerlikon dans la banlieue de Zurich) fonctionnent à partir d'un regroupement des destinataires du centre-ville, par rue ou petit quartier, qui groupent leurs commandes.

Quelle que soit l'organisation interne de ce type de CDU, les réglementations générales de la ville en matière de circulation s'imposent à leurs véhicules (c'est le cas à Fukuoka, ainsi que pour les CDU de Fribourg et de Berlin-métro, où l'activité de distribution s'effectue en concurrence avec les transporteurs extérieurs au système, sans "privilège réglementaire").

Les CDU privés peuvent aussi se voir assigner des fonctions plus larges auprès des commerçants, offrant ainsi un ensemble de services commerciaux : intermédiation avec les fournisseurs, gestion directe de leurs commandes, mise à disposition d'espaces de stockage, etc. Un projet français récent est fondé sur une offre logistique globale de ce type. Le "CLES" ("centre logistique, environnement et services") vient de faire l'objet d'une étude préliminaire pour les hypercentres d'Arras, Douai et Lille². Ce projet vise à

¹ Ieda H., "Potential of Regional Goods Transport Collaboration Toward Sustainable Urban Development", *LATSS Research*, vol. 19, n°2, 1995.

² SODISYS, *Marchandises en ville, étude préliminaire de centres logistiques urbains, Arras Douai, Lille*, rapport au ministère de l'Équipement dans le cadre du programme "Transport de marchandises en ville", septembre

établir un nouveau type de service¹ afin d'améliorer l'approvisionnement des commerçants, artisans et prestataires de services des centres-villes², ainsi que la vie quotidienne des habitants. Le marché est estimé à 20% environ de la messagerie actuelle à destination ou en provenance du centre-ville. Les concepteurs du projet espèrent "capter" 50% des flux des transporteurs régionaux ou nationaux, pour lesquels la distribution urbaine ne représente qu'une part minoritaire des activités, une part un peu plus faible des flux des transporteurs locaux spécialisés dans la distribution urbaine, et environ 15% des flux de compte propre des expéditeurs ou des destinataires. Le service est estimé rentable sans soutien public et 85% des commerçants s'y seraient déclarés favorables (chiffres pour Lille). L'intérêt également exprimé par les transporteurs semble indiquer que les contraintes et les coûts de la livraison éclipsent aujourd'hui à leurs yeux le risque concurrentiel et la perte de contact avec les destinataires.

1.2.2. Une "licence de distribution urbaine"

Il s'agit d'un système de permis accordé par la municipalité aux transporteurs respectant un certain nombre de critères (taux de remplissage des camions, nombre d'envois minimum, véhicules écologiques...). C'est le "modèle hollandais" (que l'on observe en particulier à Utrecht et Leyde), en partie inspiré par un programme national des Pays-Bas en faveur de la rationalisation du fret en milieu urbain³. Ce système offre des horaires de livraison plus larges aux entreprises participantes et respectant le cahier des charges.

Ce type d'intervention municipale peut aboutir à une organisation plus ou moins coercitive, pouvant conduire à un quasi-monopole de distribution, ou un très faible nombre d'opérateurs homologués, comme dans le cas d'Utrecht⁴. Elle est nécessairement accompagnée de mesures réglementaires sur les horaires, offrant

1996.

¹ Le service prendrait concrètement la forme d'un local (de plus de 100 m²) à proximité immédiate du centre, équipé d'un véhicule, employant 3 ou 4 personnes, et ouvert six jours sur sept de 10 à 12 heures par jour. Les services proposés relèveraient de la gestion de commandes, du stockage, de la mise à disposition d'espaces de "showroom", ou de la livraison à domicile des clients des commerçants participants. Pour les particuliers du quartier, des services presque "sociaux" (livraison au domicile des personnes âgées, déménagements) sont aussi proposés. L'ensemble représenterait une sorte de prestation de service polyvalente de quartier spécialisée dans la manipulation des marchandises, en particulier des objets lourds.

² Cet approvisionnement prend la forme suivante dans les hypercentres d'Arras et de Lille (les plus représentatifs) : 1000 fournisseurs pour 500 destinataires, dont 60% ont plus de cinq fournisseurs différents. Les 2000 envois effectués quotidiennement auprès de ces destinataires sont assurés par une centaine de transporteurs, dont un tiers pour compte d'autrui et deux tiers pour compte propre.

³ Dutch Ministry of Transport, *City Distribution Centres*, janvier 1993 (une traduction française de ce document est disponible au ministère des Transports).

⁴ De fait, le système mis en place à Utrecht avait abouti à confier la quasi-totalité de la desserte du centre à deux entreprises de messagerie déjà bien implantées à proximité du centre.

théoriquement aux entreprises participantes des avantages concurrentiels en échange des efforts particuliers qu'elles font sur l'organisation ou les types de véhicules utilisés.

1.2.3. Un monopole de la distribution

Dans le dernier cas de figure, le CDU est détenu et géré, ou concédé, par la municipalité, qui organise ainsi un véritable "service public" de la distribution urbaine sur la zone. C'est le modèle de Monaco. Au monopole sur le CDU (il est géré par un concessionnaire unique) s'ajoute un monopole partiel sur le transport de distribution (tous les véhicules de plus de 8,5 tonnes de PTAC doivent délivrer leurs marchandises au CDU qui est chargé ensuite de les distribuer, mais des transporteurs utilisant des véhicules plus légers peuvent continuer à livrer directement). L'objectif des pouvoirs publics est d'abaisser progressivement le seuil de tonnage des véhicules autorisés à pénétrer en ville jusqu'à parvenir à un circuit unique de distribution pour la ville). La plate-forme de fret de Monaco se caractérise par un partage des coûts entre le secteur public et le secteur privé : la municipalité verse des subventions et met à disposition gratuite des locaux et entrepôts, le gestionnaire de la plate-forme procure le personnel de manutention et de transport ainsi que les véhicules, et les commerçants versent une participation financière proportionnelle aux tonnages reçus.

1.3. Le statut actuel des CDU recensés

Depuis l'abandon du CDU d'Utrecht¹, seuls quatre des centres présentés dans le tableau sont actuellement en complète exploitation : Monaco, Fukuoka, Berlin-méto et Fribourg. D'autres sont apparus depuis (Amsterdam² et très récemment Berne³). Certains CDU fonctionnent à titre de projets-pilotes : Bâle, Leyde et Oerlikon. Le point commun de ces expériences-pilotes est leur caractère pragmatique et modeste (marchés visés de petite taille). Le CDU de Leyde, dont l'ouverture a été longtemps retardée à la suite d'un différend juridique entre les différents partenaires, apparaît le plus proche

¹ Nedlloyd et la poste néerlandaise, les deux entreprises "licenciées" pour la distribution, ont mis un terme en avril 1996 à leur société commune ("SDC Stadsvracht"). La raison invoquée est celle de la faiblesse du trafic de marchandises qui leur a été confié par les transporteurs extérieurs au CDU. Les deux compagnies ont également mis en cause l'incapacité de la ville à faire respecter les réglementations qui devaient leur assurer un avantage concurrentiel (en particulier les horaires de livraison).

² Les entreprises suivantes : La poste/Dentex, Van Gend & Loos (Nedlloyd), UPS Wegtransport, Peeters Vervoerscentrale et Van Galen se sont réunies depuis mai 1996 pour effectuer conjointement la distribution des marchandises (représentant environ 20 % du trafic total de fret de la ville, les transports spécialisés, le froid et les transports pour compte propre des grands distributeurs restant hors du système collectif). Parallèlement, la municipalité d'Amsterdam a interdit toute entrée de poids lourds de plus de 7,5 tonnes de PTAC dans la ville.

³ La mise en place d'un projet de City Logistik dans la ville de Berne vient d'être décidée en janvier 1997 à l'initiative du ministère des Transports suisse, du canton et de la ville, mettant en particulier à profit les résultats de l'expérience de Bâle. Une étude préliminaire vient d'être lancée.

d'une mise en œuvre à grande échelle. Le CDU de Bâle, qui en janvier 1997 représente un "succès politique" et s'élargit progressivement¹, reste néanmoins de taille modeste en ce qui concerne les trafics en cause et le nombre de transporteurs participants. Enfin, plusieurs CDU n'existent qu'à titre de projets, parfois même abandonnés ou laissés en suspens : Vienne, Berlin, Cologne et Aix-en-Provence. Il s'agit de propositions faites par des bureaux d'études auprès de différentes municipalités pour rationaliser la circulation des véhicules utilitaires en ville. Leur point commun est leur caractère ambitieux (en particulier concernant la zone visée, qui couvre l'ensemble de la ville). Malgré leur mise à l'écart, ces projets de bureaux d'études restent témoins de l'intérêt que l'on porte aujourd'hui au transport de marchandises en ville comme "produit" de gestion urbaine susceptible d'intéresser les mairies et les organismes consulaires.

On peut également noter que par delà leurs statuts actuels et les modalités précises des CDU présentés, on assiste à une convergence assez forte des constats et des objectifs ayant présidé à leurs conceptions et/ou mises en place : il s'agit de faire face à l'accroissement de la circulation des véhicules utilitaires de fret dans les villes et des nuisances qu'elle engendre en termes de congestion et de pollutions atmosphérique, sonore et visuelle. L'idée de "rationalisation" des chaînes logistiques "non organisées" (évaluées selon les projets de 10% à 50% du total des flux de marchandises) est le fondement commun aux treize expériences. Cette rationalisation, ou massification (appelée *consolidation* par les anglo-saxons) doit aboutir à une diminution du nombre de véhicules-km parcourus en ville et par conséquent des nuisances engendrées. Ces objectifs environnementaux sont parfois quantifiés de façon extrêmement précise (mais peut-être illusoire ?), comme le montre une étude effectuée par l'Université de Delft².

2. Les problèmes posés par les CDU

Certains observateurs des politiques concernant le mouvement urbain des marchandises, en particulier des auteurs anglo-saxons, ont exprimé des réticences au sujet des CDU.

¹ Avec l'ouverture à l'automne 1996 d'un service de livraison à domicile et d'un service, prévu pour le premier trimestre 1997, de ramassage de bouteilles recyclables en polyéthylène.

² Visser J., *Urban Distribution Centres*, document interne, Delft University of Technology (OTB Research Institute for Policy Sciences and Technology), 1994. L'Université technologique de Delft a développé un modèle de simulation et d'aide à la décision en matière de flux de marchandises en ville, destiné à tester les avantages économiques et environnementaux de la mise en place d'un CDU. "En faisant varier les hypothèses de départ, le modèle de simulation des flux de marchandises en ville aboutit à des résultats assez différents. Par exemple, si un CDU traite 10 % du nombre des envois à destination du centre-ville, il permet d'économiser "261 km par jour, de réduire les émissions de bruit de 1 % et la pollution de l'air (CO et NOx) de 0,1 % à 0,3 %". En outre, un transporteur économise 20 minutes par livraison lorsqu'il dépose sa marchandise au CDU plutôt que chez le destinataire en ville, mais les lots passés par le CDU arrivent en moyenne 70 minutes plus tard. Si en revanche le CDU traite 100 % des envois, il permet de réduire de 6 % les émissions de bruit dues au transport et de 2 % la pollution de l'air (CO et NOx)" (Dablanc et Massé, *op. cit.*).

Outre les risques de vols et questions de sécurité et responsabilité posées, deux grands types de problèmes sont régulièrement soulevés (et proposés comme explications aux échecs éventuels des CDU). D'une part (argument commercial), les transporteurs risquent de perdre un lien direct avec leurs clients (qui ne peuvent plus les identifier). D'autre part (argument économique), les grandes entreprises de transport, ainsi que les chargeurs et distributeurs déjà bien organisés en compte propre, qui parviennent de façon autonome à une "consolidation" suffisante de leur fret grâce à leur taille, perdraient un avantage compétitif dans l'hypothèse où une organisation municipale de la distribution urbaine serait mise en place¹. Un CDU pourrait diminuer l'efficacité globale du système logistique en termes de rapidité et de mise en œuvre du juste à temps².

Nous aimerions, à ces analyses classiques, apporter des compléments, en mettant l'accent sur d'autres enjeux importants, à nos yeux, en la matière.

2.1. Le métier de "distributeur urbain"

L'expérience de Monaco ou celle d'Utrecht semblent montrer qu'une activité de livraison/enlèvement ne peut être effectuée que par un transporteur ayant par ailleurs des activités propres lui assurant la part principale de son chiffre d'affaires et la flexibilité dans l'usage d'une flotte de véhicules. Aux dires des professionnels, dans le contexte actuel de répartition des coûts du transport et de distribution des marchandises (contexte marqué par une faible responsabilisation des destinataires et des chargeurs), la distribution finale représente un service annexe, coûteux et peu rentable, rendu à la fois aux transporteurs et aux commerçants. D'ailleurs, à Monaco, les transporteurs extérieurs au centre de distribution ont rapidement accepté de prendre à leur charge la participation financière des commerçants (que ces derniers ont refusé de payer),

¹ Ogden, *op. cit.* L'auteur voit même dans les systèmes de permis ou licences de distribution un véritable "cauchemar bureaucratique", à cause en particulier des nombreuses dérogations (produits frais, encombrants ou transportés pour compte propre) qu'ils nécessitent. Ogden estime par ailleurs (en sous-évaluant sans doute la sous-tarifcation actuelle du transport) que les forces du marché (concentration du transport urbain de fret sur des firmes de plus en plus importantes, augmentation du nombre de produits distribués par de gros centres de distribution, etc.), mèneront naturellement à terme à la "consolidation" du fret.

² A. McKinnon a, par exemple, montré l'inopportunité que représente à ses yeux le modèle de CDU dans le cas britannique (McKinnon A., "City Logistics : A British Perspective", présenté au séminaire *City Logistics and Product Channel Logistics*, Milan, 1991). L'auteur se montre sceptique sur l'efficacité des centres de distribution urbaine en prenant en exemple les effets pervers des politiques locales d'environnement, restrictives pour les poids lourds, que les CDU risquent de multiplier. Il montre aussi les spécificités des circuits logistiques britanniques (un transport pour compte propre par les distributeurs permet une rationalisation interne des flux de marchandises et rend donc inutile une organisation publique sous forme de CDU). D'autres recherches britanniques récentes en matière de "Urban Freight Trans-shipment", en particulier à Cambridge et Winchester, concluent sur l'absence de viabilité d'un CDU au Royaume-Uni "dans les circonstances présentes", c'est-à-dire en l'absence d'une coordination satisfaisante entre les pouvoirs publics et les opérateurs privés, transporteurs et commerçants. Voir Whiteing A.E., *Freight in Urban Areas: A European Comparative Study of the Potential for Urban Freight Trans-shipment Facilities*, University of Huddersfield, 1996, p. 26.

n'hésitant pas ainsi à se "débarrasser" de l'activité de livraison reconnue coûteuse. Ainsi, l'échec de Sogaris dans les années 1960 pourrait s'expliquer en partie par la spécialisation stricte de la plate-forme dans les activités de distribution urbaine, qui a nécessité des investissements importants (véhicules, main d'œuvre, entrepôts), alors qu'il aurait peut-être été préférable de concéder le service à un ou plusieurs transporteurs polyvalents déjà en activité.

2.2. L'implication des destinataires

Nous avons vu précédemment que la faible participation des destinataires aux opérations de livraison/enlèvement constituait l'un des dysfonctionnements du transport de marchandises en ville. Or, en dehors du centre de distribution d'Oerlikon (qui est financé en partie par les entreprises de la grande distribution), peu d'organisations de transport urbain dans l'échantillon étudié font appel aux destinataires. Monaco est la seule ville à avoir posé le principe d'une participation financière des commerçants. Il semble même que la mise en place d'un CDU, qu'il soit privé ou municipal, incite au "désengagement" des destinataires. Ce retrait peut être l'expression d'une professionnalisation bénéfique de l'activité de distribution, mais il peut à l'inverse renforcer les dysfonctionnements en donnant aux commerçants un signal qui peut être mal interprété. Ainsi, à Monaco, en quelque sorte "encouragés" par le nouveau système de distribution lui-même qui les incite à se désengager du transport pour compte propre, les destinataires (commerçants de détail dans leur grande majorité) se sont montrés peu disponibles pour la réception des colis et ont refusé le principe de facturation des livraisons.

2.3. La priorité accordée au centre-ville

Certains CDU visent l'ensemble d'une commune (comme à Monaco où la plate-forme de fret urbain dessert l'ensemble de la ville, ou bien à Bâle à moyen terme) ou bien s'inscrivent dans un schéma régional, voire national, d'infrastructures et de réseaux logistiques (Cologne), mais dans l'ensemble le constat des nuisances liées au fret est surtout établi pour le centre-ville, qu'il s'agit de "protéger" (Utrecht), ou de "revitaliser" (Leyde). Les centres de distribution de Fukuoka et Fribourg, traduisant à l'extrême cette réalité, ne visent que quelques rues ou quartiers centraux de la ville. De même, dans la ville de Zurich (en dehors de l'expérience d'Oerlikon), un système souterrain d'organisation des livraisons du centre-ville à partir de l'ancienne gare centrale vient d'être inauguré et fonctionne bien¹.

¹ L'installation d'un centre commercial et d'affaires (8000 m² de commerces) dans l'ancienne gare centrale, engendrant un passage de 300 000 personnes par jour et le déchargement de "750 palettes par heure aux heures de pointe", avait incité la municipalité à organiser en souterrain l'ensemble des activités d'approvisionnement du centre-ville, afin de limiter les nuisances. Les travaux nécessaires à cette

Cette spécialisation sur le centre ne présente-t-elle pas cependant des inconvénients ? En effet, s'il est nécessaire de rationaliser les livraisons de marchandises sous peine de voir "l'asphyxie" des centres-villes s'accroître, le problème de l'intégration des CDU de centre-ville dans des organisations logistiques métropolitaines ou régionales ne pourra à terme manquer de se poser. Ces systèmes collectifs sophistiqués de distribution, qui représentent des coûts d'exploitation importants, ne peuvent concerner que de petites collectivités aisées, ou des quartiers spécifiques à l'intérieur d'une ville. Leur mise en place systématique accentuerait la polarisation, déjà importante, de l'organisation urbanistique des villes européennes : d'un côté, un centre-ville bien organisé mais éventuellement vidé de ses petits commerces quotidiens, en partie du fait des coûts supplémentaires entraînés par la mise en place d'une organisation de type CDU ; de l'autre, une zone suburbaine dominée par la grande distribution et ses chaînes logistiques organisées. Entre les deux, essentiellement dans des espaces périurbains (qui connaissent aujourd'hui les accroissements les plus importants du trafic automobile et de la congestion), subsisteraient des activités commerciales en déclin gouvernées par le "laisser-faire" logistique et réglementaire.

On peut envisager d'ailleurs à cet égard que des économies d'échelle pourraient résulter d'une extension spatiale du domaine de compétence des CDU. Ceux-ci, qui intègrent les "coûts externes" du transport, deviendraient alors plus compétitifs qu'ils ne le sont à l'heure actuelle par rapport aux zones où les coûts sociaux ne sont pas répercutés.

2.4. L'encadrement réglementaire et la participation publique

En ce qui concerne le rôle joué par les pouvoirs publics, on a vu que les centres de distribution oscillaient entre deux "modèles" : d'un côté une initiative privée sans intervention publique, de l'autre une initiative publique marquée par une intervention municipale, variable mais qui n'est jamais négligeable. Le modèle choisi a bien sûr des répercussions sur la structure financière des projets et sur leur encadrement réglementaire. D'une façon générale, les projets portés par les municipalités ont révélé une certaine fragilité, due en particulier au difficile dosage de subventions et de réglementations qu'ils requièrent.

Le soutien public est d'abord, bien souvent, réglementaire. Un système de distribution urbaine demande une coordination fine entre l'organisation de la plate-forme et la réglementation municipale générale en matière de circulation. On a vu que des

organisation souterraine des livraisons ont dépassé 40 millions de francs suisses, pris en charge aux 3/4 par les chemins de fer suisses, qui sont propriétaires des locaux et maîtres d'ouvrage du projet, la ville finançant le quart restant. Voir Savy, Dabanc, Massé, *op. cit.*, pp. 80-81, réactualisation V. Stransky.

problèmes réglementaires avaient contribué à l'échec du CDU d'Utrecht¹. Le gouvernement monégasque de son côté, en réservant la distribution à un concessionnaire unique, a parallèlement interdit la circulation des poids lourds extérieurs à la plate-forme. Devant les lenteurs de développement de celle-ci, il est même prévu aujourd'hui de généraliser l'interdiction de circulation à tous les véhicules d'un PTAC supérieur à 3,5 tonnes (au lieu de 8,5 tonnes). La ville cherche aussi à renforcer ses moyens de contrôle et de verbalisation avec la création d'une "brigade de contrôleurs de marchandises".

Mais si Monaco peut largement utiliser l'outil réglementaire et la coercition pour assurer le succès de la plate-forme municipale (nous soulignons les problèmes juridiques éventuels que risque d'engendrer la solution monégasque en partie III), elle représente un cas assez particulier de légitimité politique et de contrainte urbanistique forte, en même temps que d'aisance budgétaire. Les autres villes, moins riches ou qui ne peuvent, pour de simples raisons électorales par exemple, se permettre de prendre des mesures aussi coercitives, doivent imaginer des interventions alternatives ou complémentaires à la réglementation, sous forme d'aides (financières, en locaux, en main d'œuvre...), d'incitations (assortir la licence de distribution de conditions avantageuses de livraison) et d'actions d'information et de partenariat auprès des transporteurs et des destinataires, qui peuvent se révéler coûteuses et complexes à mettre en place.

CHAPITRE 3. UNE REPONSE RADICALE AU TRANSPORT DES MARCHANDISES EN VILLE ?

Les centres de distribution ne correspondent aujourd'hui certainement pas à l'essentiel des politiques de fret urbain, mais ils sont l'un de leurs instruments les plus spectaculaires et représentent un outil de gestion municipale en vogue dans plusieurs pays européens (à l'exception de pays comme la Grande-Bretagne dont l'organisation logistique structurée par les grands groupes de distributeurs permet des relations plus stables avec les transporteurs). Ces organisations, qu'elles se présentent sous forme de plate-forme de distribution unique, d'une "licence de distribution" ou d'un accord entre transporteurs, peuvent mener à une professionnalisation bénéfique de la distribution urbaine et permettre des changements de comportement de la part des acteurs traditionnels de la logistique dans le sens d'un meilleur respect de l'environnement urbain.

¹ Cf. note 1, p. 283.

La mise en place de centres de distribution urbaine n'est cependant pas sans inconvénient : usage abusif et exclusif de la réglementation municipale, qui risque de se substituer à une action plus globale en termes d'usage des sols et d'urbanisme commercial, faible encouragement à l'élaboration de solutions négociées avec les commerçants et "sur-protection" du centre-ville par rapport à des zones périphériques dédiées au "laisser-faire" (les centres de distribution urbaine contribuant ainsi à la formation de "citadelles environnementales" au sein d'espaces urbanisés plus vastes et moins maîtrisables).

L'apparition des CDU est, quoi qu'il en soit, le signe que le transport des marchandises dans la ville peut devenir un enjeu important des politiques urbaines, auquel les transporteurs eux-mêmes seront sans doute contraints d'apporter une contribution en engageant une coopération, aujourd'hui quasi inexistante, avec les responsables municipaux, tout en améliorant l'organisation interne du secteur qu'ils représentent.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

Nous avons décrit, dans la partie II, certaines des interactions majeures qui se nouent entre fonction logistique, système urbain et régulation publique. Nous avons ainsi pu constater qu'aux territoires fonctionnels de la logistique correspondent mal les territoires institutionnels urbains dans lesquels se mettent en place les politiques publiques en matière du fret en ville.

Ces politiques s'insèrent d'abord dans des cadres législatifs et réglementaires nationaux. Qu'il s'agisse du droit privé, du droit public, de la jurisprudence ou des différents droits "sectoriels" comme l'urbanisme, le dispositif juridique "ignore" encore largement le fret urbain ; il n'en reste pas moins qu'il attribue des responsabilités importantes aux collectivités locales qui se trouvent ainsi armés d'un arsenal de moyens d'action non négligeable. En France, ce mouvement d'appropriation des outils de gestion du fret urbain par le niveau local s'est accentué depuis la décentralisation de 1982-1983. Aux Etats-Unis, où ce sont les Etats qui délèguent de façon discrétionnaire les pouvoirs de circulation aux différentes instances locales (en matière d'urbanisme, ce sont les pouvoirs locaux qui ont traditionnellement l'essentiel des compétences), l'autonomie locale, déjà importante, se trouve renforcée par les évolutions législatives récentes, comme le *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act*.

Encadrés, contraints et soutenus par ce dispositif juridique, les différents acteurs publics concernés par la gestion du fret urbain ont adopté, face à "l'intrusion logistique" deux grands types de réponses.

La première réponse, mise en œuvre par les acteurs supra-régionaux (l'Etat en France à travers le ministère des Transports, le gouvernement fédéral et les institutions parapubliques de type "authorities" à New York) et que l'on peut qualifier "d'officielle" vu l'affichage qui en est fait, prend la forme des grands projets d'infrastructures, d'actions d'aménagement de plates-formes logistiques, de mise en valeur de thèmes comme les "gateways" (expression de la sur-représentation logistique new-yorkaise). Ils correspondent à une certaine prise de conscience du caractère "transgresseur" de la logistique, qui ignore les frontières des territoires institutionnels.

Nous avons mis en évidence à cette occasion l'importance des grands acteurs logistiques, privés ou publics, présents dans les systèmes métropolitains. En région parisienne, une tentative de schéma directeur logistique a même vu le jour, tandis que l'IAURIF multiplie les études et propositions sur le sujet. A New York, c'est la Port Authority, l'autorité portuaire en charge du cargo maritime, qui sert d'autorité organisatrice principale des transports pour l'ensemble de la région new-yorkaise. C'est en raison de l'importance de son rôle logistique (rôle organisationnel, directeur, concepteur) que la Port Authority a acquis le poids nécessaire à l'accession à une mission plus générale de pilotage des flux de transport et d'organisation des activités économiques et du développement local dans la région new-yorkaise.

Mais malgré les quelques efforts enregistrés, on en reste souvent au niveau d'une volonté non encore exaucée. L'articulation du système logistique et du système métropolitain reste à établir. Plusieurs réalités s'y opposent. On distingue tout d'abord une faiblesse au niveau de la coordination institutionnelle. Celle-ci se manifeste pour la région parisienne par l'absence d'un niveau normatif métropolitain ou régional, laissant Etat et communes en face en face. Pour la région new-yorkaise, le problème du bi-étatisme, déjà traditionnellement présent, a été renforcé par le ISTEA qui, en cherchant à asseoir un niveau métropolitain dans les agglomérations américaines (avec les *Metropolitan Planning Organizations*), a contribué, dans le cas de la région new-yorkaise, à aggraver la différence entre l'Etat de New York et celui du New Jersey. On distingue ensuite, pour les deux villes, une mise en œuvre insuffisante de la multimodalité. Notons enfin que ces acteurs porteurs d'un discours sur les grands équipements logistiques apparaissent, dans la conjoncture politico-institutionnelle actuelle, en "perte de vitesse". Ils trouvent difficilement leur place dans un contexte institutionnel marqué, en France comme aux Etats-Unis, par l'approfondissement de la décentralisation et des besoins

nouveaux des populations locales. Face à ces institutions, qui ont jusque-là représenté des pouvoirs intégratifs sur le plan métropolitain (rôle de l'Etat dans l'aménagement de la région parisienne, rôle de la Port Authority dans celui de la région new-yorkaise), s'épanouit un pouvoir "local", représenté à New York par les deux niveaux étatiques du New Jersey et de New York et les institutions locales qui sont sous leur tutelle (avec une place à part en ce qui concerne la ville de New York), en France par les communes.

Alors que ces "grands acteurs" pensent "grands projets", les acteurs locaux développent leur réponse propre à l'intrusion logistique. L'organisation de la circulation des véhicules utilitaires constitue sous leurs mains un élément important de la régulation urbaine du fret. Réalité supra-locale ou régionale par la logique fonctionnelle de la logistique et par les nuisances engendrées, la circulation du fret devient "objet local", soumis aux instruments réglementaires maniés par les acteurs locaux. L'exemple de la région parisienne montre que les acteurs publics (ville de Paris, communes) "ignorent et interdisent" : ils ignorent la réalité régionale ou "supra-régionale" de la fonction logistique et en interdisent les symptômes les plus visibles (la circulation des poids lourds). Qui plus est, on constate pour la région parisienne une fragmentation importante de la "cartographie réglementaire du fret", chaque commune mettant un point d'honneur à ignorer l'action de ses voisines en la matière. Cette prise en main de la régulation du fret urbain par le niveau local se vérifie également pour la région new-yorkaise. Les "acteurs locaux" (le terme englobe ici les Etats), qui innovent par ailleurs davantage qu'à Paris en matière d'urbanisme et d'organisation logistique, se "réapproprient" les compétences supra-étatiques, en remettant en cause l'institution-clé de la Port Authority, seul acteur bi-étatique de la gestion métropolitaine du fret dans la région. Que ce soit l'utilisation des arrêtés de circulation en matière de poids lourds, d'organisation des horaires et des zones de livraison ou encore les pouvoirs d'urbanisme portant sur la création de zones hors voirie de chargement/déchargement de marchandises, le même type d'intervention, plus systématisé à New York qu'à Paris mais également "sécuritaire" pour les deux régions, se retrouve. Ce niveau traditionnel de la réglementation de la circulation des véhicules utilitaires reste la politique dominante sur le fret, posant les mêmes problèmes de coordination spatiale avec les zones plus vastes environnantes.

On constate par conséquent un degré important de "fragmentation" dans les deux grandes agglomérations parisienne et new-yorkaise, marquée par une opposition entre deux parties des territoires métropolitains : à Paris, le centre (la ville de Paris) s'oppose par son degré élevé d'organisation des livraisons et des itinéraires de véhicules utilitaires à la proche périphérie, même lorsque celle-ci lui est adjacente. Il n'y a pas de logique de zone correspondant aux zones fonctionnelles des tournées des messagers par exemple.

La circulation des véhicules et l'organisation des tournées se heurtent à la fragmentation communale des règles de circulation et aux localisations déséquilibrées des plates-formes logistiques. A New York, les problèmes posés par le fret sont particulièrement importants lors du passage par les véhicules de la "frontière" entre l'ouest et l'est de l'agglomération, passage qui est non seulement une barrière physique mais aussi une barrière institutionnelle entre deux Etats et deux politiques de fret. Le territoire unique de la logistique est ainsi partagé sur le plan institutionnel entre deux zones relativement bien organisées mais mal connectées l'une à l'autre.

En définitive, face aux difficultés ponctuelles posées par une camionnette en double file ou un poids lourd stationné dans un quartier résidentiel, les responsables locaux ont du mal à reconstituer le caractère global des systèmes logistiques à l'œuvre sur leur territoire. Confrontées à des activités par nature mobiles, dont les organisateurs ne sont pas forcément résidents ni électeurs des territoires sur lesquels ils opèrent, les villes adoptent plus facilement le point de vue des sédentaires, commerçants indifférents aux conditions de la livraison ou résidents exaspérés par des usages concurrents de la voirie qu'ils considèrent comme illégitimes et nuisibles.

Il convient néanmoins de noter l'apparition d'expériences innovantes en matière de gestion du fret en milieu urbain. Dans quelques villes, intégrées elles aussi dans des systèmes urbains vastes et complexes, les municipalités interviennent de façon plus innovante dans la rationalisation des flux en direction du centre-ville, à travers la mise en place de centres de distribution urbaine. Il ne faut bien sûr pas exagérer ce mouvement, qui concerne très peu de villes et compte plusieurs échecs. Il révèle néanmoins une réponse radicale à "l'intrusion logistique", alors qu'une action plus large, au niveau de l'agglomération élargie, ne parvient pas à se mettre en place. Sophistiquées, ayant le grand mérite d'inciter à des partenariats entre opérateurs du transport, responsables locaux et (parfois) destinataires, ces organisations posent néanmoins différents problèmes comme celui de la coordination réglementaire, celui des modalités du soutien public ou celui de l'intégration spatiale dans le reste du bassin métropolitain.

Une dernière question se pose enfin. Les expériences de centres de distribution urbaine préfigurent-elles les types d'action menés dans des métropoles telles que Paris et New York ? Les aménagements "de zones" pour les livraisons, qui commencent à s'y multiplier (quartiers d'affaires de Manhattan, quartier Montorgueil à Paris, ou bientôt quartier du Marais, quartier du "bas-Montreuil" à Montreuil) pourraient le laisser penser.

Peut-on déceler au-delà de ces derniers exemples ponctuels une logique d'ensemble reliant les politiques réglementaires ou planificatrices et gestionnaires des régions de

Paris et New York à la mise en place de politiques de rationalisation des flux de marchandises dans d'autres types de villes ?

TROISIEME PARTIE :

LA GESTION PUBLIQUE DU FRET

ENTRE POLICE ET SERVICE

INTRODUCTION DE LA PARTIE III

La troisième (et dernière) partie de la thèse est une tentative de formalisation d'un certain nombre de constats établis en matière de gestion du fret urbain dans la partie précédente pour Paris, New York et plusieurs autres villes. Pour ce faire, nous nous tournons à présent vers le droit public tel qu'il s'est développé en France¹. On a vu que le transport des marchandises en milieu urbain se caractérisait aujourd'hui par "l'évacuation" d'activités souvent nuisibles sur la voirie et une pression accrue sur l'espace public en général. Or l'espace public est un lieu privilégié d'intervention du droit public, qui s'est en partie construit pour résoudre des problèmes posés par l'organisation spatiale et urbaine². Comme nous l'avons déjà mentionné, l'utilisation d'un cadre juridique pour l'analyse de l'intervention publique sur le fret profite d'une double fonction du droit, en particulier du droit public : celle d'être à la fois *cadre d'analyse* et *instrument* de la gestion publique. Il est cadre de l'action publique et "a dessiné les institutions, par là même distribué les tâches et les rôles, réparti l'autorité"³. Il constitue en même temps un outil de l'action, c'est-à-dire "un instrument à l'aide duquel on poursuit la réalisation d'objectifs spécifiques. Le droit est un instrument d'intervention essentiel pour le décideur public, au double niveau de la codification de ce qu'il dit afin d'en construire la légalité et par-delà la légitimité, et à celui de l'orientation des conduites humaines"⁴.

- Témoin de l'évolution sociale et des politiques publiques, le droit public ne cesse de se modifier en réponse, parfois anticipée mais le plus souvent tardive, aux besoins de la vie collective. Dans un récent dossier sur les rapports entre droit et management public, P. Duran⁵ rappelle que le droit est inscrit dans une histoire, qu'il est construit et non pas "transcendant" et que c'est à tort que les juristes, tout comme les détracteurs du rigorisme administratif, ont contribué à donner du droit public une image "pure". Cette

¹ Le droit public est un ensemble constitué :

- du droit constitutionnel,
- du droit administratif, qui "a la particularité d'être à la recherche d'une définition" (R. Chapus), mais que l'on peut ramener à l'ensemble des règles, d'origine essentiellement jurisprudentielle, régissant l'organisation et les activités de l'administration qui sont spécifiques par rapport au droit commun ;
- et de droits sectoriels comme le droit de l'urbanisme (dans sa partie qui relève du droit administratif). Nous parlerons surtout ici du droit administratif général et du droit de l'urbanisme.

² Au tournant du siècle par exemple, la théorie du domaine public s'est développée en partie en réaction à la diffusion de la circulation automobile en milieu urbain, tandis que le droit de l'urbanisme naissait de problèmes urbains d'alignement ou d'autorisations de bâtir. Un peu plus tard, l'intervention municipale dans la prestation de certains services urbains a directement contribué à l'élaboration de la doctrine du service public. Voir F. Burdeau, *Histoire du droit administratif, de la Révolution au début des années 1970*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, pp. 323-413.

³ Duran, *op. cit.*, p. 11.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

grande plasticité dans le temps du droit administratif français, dans un cadre formel inamovible, le rend bien adapté à l'analyse des politiques publiques en matière du fret urbain, dont il témoigne l'évolution.

- Mais le droit public est aussi un ensemble, usuel, d'instruments de politique urbaine, en particulier par l'intermédiaire de deux des composantes classiques du droit administratif: la *police*, qui vise à influencer, par des prescriptions généralement indifférenciées, les comportements individuels en fonction des nécessités de l'ordre public, et le *service*, prestation directe ou concédée d'une activité d'intérêt général¹. C'est justement l'usage de ces instruments juridiques, en particulier celui de la réglementation de police, qui s'est révélé être un des modes de régulation publique du transport de marchandises en ville posant le plus de problèmes. Notons enfin ici que le droit public peut d'autant plus se révéler facteur de blocage dans la mise en œuvre de politiques locales urbaines diversifiées que nous assistons à une "juridicisation" croissante de l'action publique², à savoir une utilisation croissante du droit comme encadrement et instrument de l'action publique.

La section I présente un tableau où sont distribués selon trois grandes catégories juridiques du droit administratif (police, réglementation de service et service public) les types d'interventions publiques sur le fret dans les grandes villes que nous avons recensés au long des chapitres précédents.

Nous analysons ainsi, à travers un cadre juridique, la prééminence, toujours vérifiée en matière de transport des marchandises, de la notion de police sur celle de prestation (de service). Une incursion historique à propos de la notion de police permet de comprendre la situation actuelle, à certains égards "exceptionnelle", des pouvoirs de police du maire en matière de circulation. Les problèmes d'une telle organisation juridique des compétences sont évoqués et une comparaison de la situation du fret urbain avec la gestion du transport des voyageurs est faite, celle-ci offrant l'exemple d'une activité qui a su, elle, "sortir" en partie de la police. Ces analyses forment l'objet de la section II.

Alors que le pôle de police domine la gestion du transport des marchandises en ville, quelques innovations, qui restent encore très ponctuelles, de la régulation urbaine du

¹ Voir Bon P., *La police municipale*, thèse pour le doctorat en Droit, Université de Bordeaux I, 1975, pp. 2-5, pour une présentation des questions de doctrine relatives à l'opposition entre police et service public. Nous adhérons ici à la position de l'auteur selon laquelle "(...) police et service public demeurent parfaitement distincts si l'on entend par là deux procédés d'action de l'administration" (*Ibid.*, p. 4).

² Auby J.B., "Innovation, légalité et management public", *Politiques et management public*, vol. 11, n°4, décembre 1993, p. 152 ; Chevallier J., "La juridicisation des préceptes managériaux", *in Ibid.*, pp. 111-132.

fret laissent envisager un changement de statut de la fonction logistique dans les villes : celle-ci semble passer d'un statut d'activité privée à régulation soit inexistante, soit "policière", à celui d'une activité régie par des réglementations de service voire à une activité *de* service public. Ce changement se présente comme une réponse radicale à des contraintes croissantes de gestion urbaine, communes à toutes les grandes villes, fondées en particulier sur la contrainte environnementale qui semble en ce sens favoriser un renouveau de la notion de service urbain.

Autour de ces exemples effectifs de prestation d'un service de transport, nous traitons de façon plus générale et prospective des rapports entre le fret, la réglementation de service et le service, à travers en particulier une évocation des pouvoirs portant sur l'urbanisme et la gestion du domaine public, puis des principes et modalités inclus dans la notion de service public proprement dite. La section III s'achève sur un chapitre qui évoque la façon dont le fret dans les grandes villes s'inscrit dans les débats portant sur le "déficit juridique de la ville" observé aujourd'hui par un certain nombre de juristes.

SECTION I. PREAMBULE : UN TABLEAU ENTRE POLICE ET SERVICE PUBLIC

CHAPITRE 1. TABLEAU : DE LA POLICE AU SERVICE

Le tableau suivant reprend ce que nous avons vu de la gestion du fret dans certaines grandes agglomérations urbaines en décomposant les divers instruments publics sur le fret sur une échelle d'intervention reliant deux catégories classiques du droit administratif français, la police et le service. La régulation du transport du fret et des opérations annexes sur les marchandises peut être distribuée entre ces deux "pôles", en fonction des principales catégories juridiques du droit administratif telles que les rappelle en particulier E. Picard¹.

En préambule, il faut rappeler la distinction entre la police administrative, ensemble des moyens juridiques et matériels ayant pour but d'assurer le maintien de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques et qui agit essentiellement par voie préventive, et la police judiciaire, qui intervient lorsqu'une infraction a été commise et a pour objet de rechercher et constater les délits afin de permettre l'action de la juridiction pénale. Nous traitons ici essentiellement de la police administrative.

Si la police administrative relève principalement de la notion de "réglementation" et le service de celle de "prestation", nous verrons que le critère de distinction est en réalité un peu plus complexe : "il y a police aujourd'hui tant que l'action administrative, qu'elle se manifeste par une prestation ou par une prescription, ne cherche pas à assumer elle-même telle fonction sociale qui, dans l'idéologie libérale, relève en propre de la Société et non de l'Etat"². Nous reprenons cette distinction en la reformulant de la sorte : il y a police tant que l'activité régulée est "anonyme" (non répertoriée en tant que fonction spécifique dans l'espace public) et qu'elle répond en premier lieu aux principes de la liberté de circulation ou du commerce : c'est en ce sens que l'on peut dire qu'en matière de police, la liberté est la règle et la réglementation l'exception, employée pour prévenir ou corriger les situations anormales, les troubles à l'ordre public (cette faculté d'intervention du pouvoir de police étant néanmoins présente "en toutes circonstances"³). Des "polices spéciales", dont les finalités correspondent à une notion élargie de l'ordre public, constituent une catégorie particulière de la police. A l'inverse, le service est la prise en charge d'une activité par l'administration ou par un délégataire identifié (qui peut être privé) de l'activité, pour des raisons variables selon les époques mais qui relèvent toujours de la promotion d'un intérêt général. L'activité économique ou sociale ainsi identifiée, du moins partiellement, se voit attribuer des règles

¹ Picard, *op. cit.*

² *Ibid.*, p. 426.

³ Bon (1975), *op. cit.*, p. 215.

particulières d'organisation. Entre ces deux archétypes de la police et du service, la "réglementation de service" correspond à une situation où des activités économiques privées sont soumises à des réglementations dites de service public. Sans relever d'activités de service public proprement dit, ces activités privées contribuent à remplir des missions quasi publiques, qui justifient l'imposition de contraintes (et de privilèges) particuliers¹. Les "actes de gestion" sont une catégorie particulière d'actes réglementaires (relevant d'une police spéciale ou d'une réglementation de service) portant sur l'usage du domaine public, en particulier de l'espace de voirie. Ils correspondent essentiellement à l'entretien du domaine public.

¹ On verra plus loin que c'est par exemple le cas des taxis qui, "(...) bien qu'accomplissant une fonction purement privée, participent indirectement à un service public qui explique que, à leur égard, l'autorité de police se conduit presque en chef de service (...). C'est également l'idée de service public qui leur permet de bénéficier de certains privilèges, l'utilisation des couloirs de circulation notamment" (Picard, *op. cit.*, pp. 430-431).

Tableau 20. Les catégories juridiques de l'intervention publique sur le transport des marchandises en ville : de la police au service

Sept constats généraux peuvent être dressés à la lecture du tableau :

1. L'ensemble des catégories juridiques d'action (y compris "l'auto-discipline" évoquée par E. Picard) sont mobilisées et mises en œuvre en matière de gestion publique du transport des marchandises en ville.
2. Ces types d'actions sont inégalement distribués et varient en fonction des zones urbaines étudiées.
3. Pour la région parisienne et de nombreuses grandes villes françaises, la plupart des éléments recensés en matière de régulation du fret se situent du côté "gauche" du tableau : ils sont encore très liés à la police municipale générale. Le fret relève essentiellement d'arrêtés municipaux de circulation et stationnement, ce qui correspond à une gestion "policière", sécuritaire (au sens où elle répond surtout à des objectifs de protection de l'ordre public et de la sécurité) et strictement communale du transport des marchandises.
4. Pour la région new-yorkaise, le centre de gravité de la régulation se situe un peu plus "à droite" du tableau, marquant une intervention de police générale supra-communale fréquente et l'usage important de polices spéciales, en particulier en matière d'urbanisme.
5. L'offre publique d'équipements logistiques comme les plates-formes relève d'un service public au sens de l'article 5 de la LOTI.
6. Dans certains centres urbains spécifiques, plus interventionnistes ou disposant simplement de ressources budgétaires plus importantes, la circulation du fret n'est pas uniquement régulée à l'aide de mesures de police. La circulation des véhicules utilitaires y est considérée comme un service urbain, bénéficiant de privilèges d'accès à la voirie publique en contrepartie de l'imposition de contraintes spécifiques d'organisation (à Leyde ou Utrecht par exemple). Dans des cas extrêmes, le transport des marchandises lui-même est organisé sous forme de service public. C'est le cas de la plate-forme municipale de fret de Monaco.
7. Des expériences relevant de "l'auto-discipline" des acteurs privés du fret urbain se multiplient, en particulier en Allemagne où des systèmes volontaires de rationalisation des livraisons se développent, ou en France avec la conclusion de chartes entre transporteurs et destinataires pour améliorer les conditions de l'accueil des livraisons.

CHAPITRE 2. LES CATEGORIES JURIDIQUES ENTRE POLICE ET SERVICE

Les catégories juridiques dans lesquelles sont classés les modes de régulation du fret à Paris, New York et dans les autres villes étudiées peuvent être expliquées par l'évolution

historique des notions de police et de service public. La police, après avoir été aux XVIII^e et XIX^e siècles quasi synonyme d'action publique, voire de service public (nous y reviendrons), s'est progressivement séparée du champ du service public, la doctrine majoritaire sur ce point se figeant en particulier dans les années 1950. On peut citer par exemple G. Vedel qui écrit dans un article de 1954 : "(...) sur le terrain solide des faits, la réglementation de police n'est qu'un cadre dans lequel s'exercent des activités privées tendant à satisfaire les besoins des hommes, tandis que le service public a pour objet de satisfaire directement ces besoins. La réglementation de police opère par voie de prescriptions, le service public opère par voie de prestations. Ceci suffit pour interdire de faire de la première une variété du second"¹ (nous revenons ultérieurement sur les problèmes de frontière existant entre les notions de police et service). Les catégories juridiques actuelles sont issues de ces rapports changeants entre police et service.

1. Le passage de la police au service

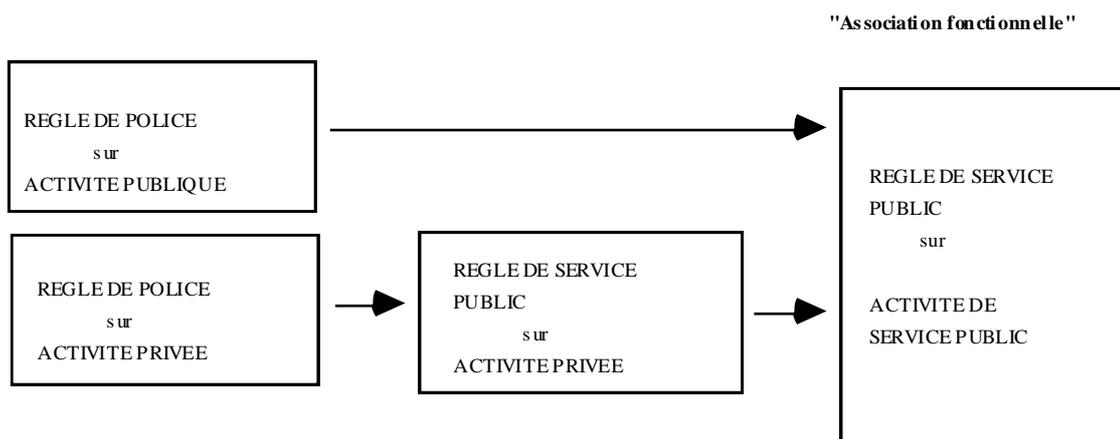
Les rapports des fonctions urbaines aux deux notions de police et service relèvent d'un arrangement variable entre des règles, de police et de service, et des activités, privées ou de service public, qui prennent des tournures particulières pour le transport des marchandises.

Plusieurs chapitres de l'ouvrage d'E. Picard² sont consacrés à la distinction entre police et service public. L'auteur, tout en posant l'hypothèse que ces deux notions sont au bout du compte irréconciliables, constate leur rapprochement tendanciel. Ce rapprochement s'est effectué de deux façons.

Schéma 5. Le passage de la police au service

¹ Vedel G., *Bases constitutionnelles du droit administratif*, Etudes et Documents du Conseil d'Etat, fascicule n°8, 1954, p. 25, pp. 21 à 53.

² n° 226-242, n° 439-465.



Elaboration personnelle d'après E. Picard, op. cit.

Le passage de la police au service s'effectue par deux voies.

- D'une part, par la transformation en activités de service public des prestations (nouvelles et traditionnelles) assurées au titre de la police. Des activités publiques autrefois considérées comme relevant de la police deviennent des services publics, comme par exemple la lutte contre l'incendie. Par l'action volontaire du Conseil d'Etat et "quels que fussent les obstacles d'ordre juridique auxquels on devait se heurter"¹, les interventions des communes en matière sociale ou économique ont acquis un statut de service public au lieu d'être rangées dans la catégorie de la police, afin de permettre une extension large des pouvoirs publics sur la société. "A partir de cette époque, qui commence dans les années 1930, la notion de service public trouve dans celle d'intérêt général un fondement conceptuel et juridique autonome qui lui permet, en droit positif, de se détacher complètement de toute référence policière"².

- D'autre part, par la transformation des activités privées soumises à la police en activités régies par des réglementations de services publics. "S'il est vrai que l'action administrative se transforme en service public lorsqu'en assurant ou en assumant une fonction sociale elle se substitue à l'initiative privée, les activités privées doivent pareillement entrer dans la mouvance du service public dès qu'elles s'insèrent dans un cadre organisé par l'Administration ou dès que, venant à satisfaire des intérêts généraux et non plus privés, elles tendent à accomplir une mission que l'opinion dominante estime incomber normalement à l'Administration"³. La réglementation de service s'applique ainsi à des activités d'ordre privé mais qui, en raison du service particulier qu'elles rendent à la collectivité, ont fini par être assujetties à un certain nombre de règles supplémentaires tout en bénéficiant de privilèges d'exploitation ou de financement. C'est le cas par exemple de certains transports de voyageurs, en particulier

¹ Picard, *op. cit.*, p. 435.

² *Ibid.*, p. 420.

³ *Ibid.*, p. 427.

des taxis, dont nous détaillons par la suite le statut. On parle aussi en la matière de "service public virtuel" : "la réglementation de police peut imposer à certaines activités professionnelles, dans l'intérêt des usagers, de véritables obligations qui ressemblent à celles d'un service public"¹.

"L'association fonctionnelle" est l'aboutissement de l'intégration du privé à la sphère du service public, parce qu'il y a véritable accomplissement par la personne privée de la mission même de service public. Cela a été le cas par exemple de la distribution de gaz et d'électricité, ou bien des services de tramways et chemins de fer. "La règle de police s'est transformée en réglementation de service public en même temps que l'activité privée est devenue une activité de service public ; celle-ci n'est plus exercée dans l'intérêt individuel de l'entrepreneur ; elle est objectivement devenue une activité d'intérêt général"².

Nous avons distingué dans le tableau, pour une meilleure lecture de la situation du transport des marchandises, la catégorie de service public relevant d'une offre traditionnelle d'infrastructures et d'équipements du transport (au sens de l'article 5 de la Loi d'orientation des transports intérieurs³). Ce qui nous intéresse cependant particulièrement dans le cadre de la thèse correspond au *passage* décrit par E. Picard effectué par une activité privée lorsque :

- 1) privée au départ et régie uniquement par des règles de police,
- 2) elle se voit imposer des réglementations de service public, tout en restant une activité juridiquement privée (incorporation organique),
- 3) puis se trouve accomplir la mission même de service public (association fonctionnelle).

¹ Rougevin-Baville M., Denoix de Saint Marc R., Labetoulle D., *Leçons de droit administratif*, Paris, Hachette, 1989, p. 222. L'arrêt *Société des autobus antibois* (Conseil d'Etat, 20 janvier 1932, Rec. p. 117) est un des premiers exemples de jurisprudence en matière de service public virtuel. Il marque une évolution du Conseil d'Etat qui a dû forcer un peu la doctrine pour faire entrer dans le service public certaines activités privées comme les transports en commun, en empruntant parfois artificiellement à la notion de police pour justifier l'imposition d'obligations telles que la limitation du nombre d'entreprises ou un monopole du service de transport. "(...) la référence à la commodité et à la sécurité de la circulation est plus formelle que réelle et, en pratique, le maire agit surtout, non pas en vue de protéger l'ordre public au sens classique du terme, mais pour protéger les intérêts financiers de son concessionnaire, ce qui correspond à un but d'ordre public économique voire, tout simplement, au désir de rentabiliser l'entreprise privée concessionnaire du service public de transport en commun" (Bon P., "La police locale des transports en commun de personnes", *Les Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, n°26, novembre 1988, p. 142). Les obligations imposées comme la limitation du nombre d'entreprises ou un monopole du service de transport à l'intérieur de l'agglomération ont pour véritable finalité la "protection du concessionnaire".

² Picard, *op. cit.*, p. 434.

³ Article 5 de la LOTI : parmi les missions du "service public du transport" (des biens comme des personnes) figurent "la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité".

Dans ce cadre, l'analyse porte surtout sur l'action publique relative à l'activité de transport/distribution de fret, et moins sur l'action publique relative à l'offre d'équipements (supports) du transport.

2. Catégories juridiques et gestion du fret

En matière de transport urbain des marchandises, la réglementation de police s'appliquant à des activités "anonymes" fondées sur les principes traditionnels de liberté de la circulation correspond aux arrêtés municipaux de circulation des véhicules utilitaires. Ces arrêtés composent l'essentiel de l'activité réglementaire des communes de la zone dense de la région parisienne, ainsi que des villes grandes et moyennes enquêtées dans le reste du pays. Ils peuvent avoir deux types de finalités. D'une part la protection de "l'ordre public" *stricto sensu*, justifiant par exemple l'interdiction de la circulation de poids lourds mettant les autres usagers de la voirie (piétons, voitures particulières) en danger. D'autre part, des objectifs plus qualitatifs relatifs à l'agrément des résidents ou à la bonne organisation des quartiers commerçants. Les réglementations des horaires de livraison, que ce soit pour les rues piétonnes (60% des villes françaises étudiées présentent des zones piétonnes, qui ont toutes une réglementation pour les livraisons) ou en dehors de l'espace piétonnier (40% des villes ont de telles réglementations hors zones piétonnes), relèvent de ce type de finalité, qui correspond à une volonté "positive" d'organisation du transport des marchandises. La situation est similaire à New York, ville dont le code de la route est très explicite en matière de circulation et de stationnement des véhicules utilitaires, mêlant en fonction des zones et des types de marchandises transportées des aménagements spécialement étudiés pour l'accueil des véhicules de fret et des interdictions générales de circulation.

Lorsque l'ordre public, au sens strict ou élargi, ne constitue pas le but principal d'une mesure de police, celle-ci peut ressortir à une police spéciale. Les normes d'urbanisme et de construction relatives à la construction de zones privées pour le chargement et le déchargement des marchandises dans les constructions neuves industrielles et commerciales relèvent de réglementations de police spéciale. Peu nombreuses en France (à travers l'article 12 des plans d'occupation des sols), elles sont plus systématiques dans le code de l'urbanisme de New York.

La "réglementation de service"¹ correspond à une évolution, encore peu fréquente parmi les villes étudiées, de l'organisation du fret urbain vers la constitution d'un

¹ Nous utilisons ce terme plus fréquemment qu'il ne l'est par E. Picard. Il nous permet de caractériser d'une façon générale la catégorie juridique intermédiaire correspondant à "l'incorporation organique" qui s'opère lorsqu'une activité privée participe (de façon directe ou indirecte) à un service public, sans que l'activité elle-même ne perde sa qualité d'activité privée. La "réglementation de service" s'exerce en

ensemble de règles plus homogènes que ne le sont les arrêtés, pris au coup par coup. Inexistantes à Paris et New York, les principales réglementations de service correspondent actuellement aux tentatives de mise en place de centres de distribution urbaine sous forme de "licences" de distribution (à Leyde et Utrecht en Hollande).

Enfin, le service public proprement dit, association fonctionnelle entre règle et activité de service public, est encore rarissime en matière de fret. Des éléments matériels peuvent en faire entrevoir l'existence : "l'activité est désormais accomplie, dans le cadre d'une organisation permanente, par des personnels spécialisés soumis à des règlements qui leur sont propres et disposant de locaux, de matériels et de véhicules spécialement adaptés à leur mission"¹. En matière de fret, un tel dispositif correspond à la plate-forme de Monaco qui, par les modalités mêmes de son organisation (monopole de la distribution), fait du transport des marchandises en ville un véritable service public.

La gestion du domaine, mêlant actes de police et de gestion, est un cas particulier de basculement d'une régulation de police vers une régulation de service. En matière de transport de marchandises, la création d'emplacements réservés sur voirie aux livraisons correspond à une mise à disposition particulière du domaine public à des activités normalement indifférenciées, dans le but de permettre une utilisation plus rationnelle du domaine public. De même, les autorisations d'utilisation des couloirs de bus pour les livraisons à certaines heures de la journée (c'est le cas à Paris - jusqu'à 13 heures - et dans 20% des villes françaises étudiées) qui peuvent sembler relever d'arrêtés traditionnels de circulation, correspondent en réalité plutôt à des actes de police de la conservation, dont la justification s'éloigne des nécessités de stricte police. Des actes de gestion de la voirie peuvent enfin être rattachés à des réglementations de service (on retrouve là les "licences de distribution"). La difficulté d'établir ces distinctions est présentée dans le chapitre 2 de la section III de cette partie.

Comment comprendre en matière de fret la prédominance de règles de police, en même temps que leur coexistence avec des réglementations plus proches du service, et quelles conséquences cette configuration juridique de la régulation du transport urbain des marchandises entraîne-t-elle ?

particulier à l'égard des utilisations du domaine public (voir chapitre 3 de cette section) mais peut se concevoir aussi pour d'autres domaines (Picard, *op. cit.*, pp. 429-431).

¹ *Ibid.*, p. 424.

SECTION II. LA PART DE LA "POLICE" DANS LA GESTION DES VEHICULES

UTILITAIRES

Il faut soulever un double paradoxe. Comment expliquer d'abord que le mouvement des véhicules, activité éminemment "réticulaire", soit resté dans le champ des compétences de police municipale, qui sont exercées sur le territoire "aréolaire"¹ et restreint de l'agglomération (au sens du code de la route²) ? Comment expliquer ensuite que des fonctions aussi "techniques" en apparence que l'organisation des itinéraires ou la fixation des horaires de livraison des véhicules de marchandises aient pu continuer à relever de l'exercice de compétences générales de police, "manifestation de la prérogative régaliennne par excellence"³ ?

Nous n'allons pas tenter d'expliquer ici l'appartenance de la circulation aux pouvoirs de police générale, qui a pour origine les nécessités de la protection de l'intégrité des personnes face aux dangers de l'automobile. Il convient de noter cependant la place à la fois centrale et très particulière de la police de la circulation dans les pouvoirs généraux de police : on peut relever à plusieurs reprises le rôle "structurant" des spécificités juridiques de la police de la circulation sur le régime de la police générale⁴. Nous nous intéressons davantage aux conséquences juridiques et pratiques que cette organisation des compétences en matière de circulation entraîne dans le domaine du fret urbain. Les conditions historiques de formation en France de la notion de police municipale ont un impact direct sur les procédés qui sont actuellement ceux des pouvoirs de police et sont causes d'effets négatifs sur la circulation des véhicules utilitaires, alors que dans le même temps le transport de voyageurs a su mettre en valeur ses spécificités pour sortir d'une organisation strictement policière.

¹ Nous faisons ici référence à l'opposition réticulaire/aréolaire devenue classique dans les travaux portant sur les réseaux (Dupuy, *op. cit.*).

² "Le terme "agglomération" désigne un espace sur lequel sont groupés des immeubles bâtis rapprochés et dont l'entrée et la sortie sont signalées par des panneaux placés à cet effet le long de la route qui le traverse ou qui le borde" (article R. 1 du code de la route). L'agglomération, en ce sens, est toujours comprise à l'intérieur d'un territoire communal.

³ Bon (1975), *op. cit.*, p. 27.

⁴ P. Bon (1975, *op. cit.*, pp. 221-224) note par exemple que la police de la circulation contredit par son existence même le principe de "libre choix des moyens" prévalant en matière de police générale. L'autorité de police ne peut se contenter de fixer des objectifs aux administrés, elle doit aussi leur fixer, parfois très précisément, les voies pour atteindre ces objectifs (pour éviter les accidents - but - , il faut rouler à une certaine vitesse et sur un côté particulier de la chaussée - moyens -). On note aussi que l'organisation de la circulation est l'occasion d'aménagements, voire de transgressions, du principe général d'égalité des usagers auquel est soumis l'exercice de ces pouvoirs (*Ibid.*, p. 262).

CHAPITRE 1. LA CIRCULATION, OBJET DE LA POLICE MUNICIPALE

Les pouvoirs de police du maire, tels qu'ils ressortent des articles L. 2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales¹, vérifiés par le code de la route² et la jurisprudence traditionnelle (arrêt *Lagoutte et Robin*³), l'autorisent à restreindre ou favoriser la liberté de circulation et de stationnement sur le territoire communal. Ainsi, la police de la circulation fait partie du pouvoir de police générale, au sein duquel se sont progressivement glissés des éléments de police spéciale.

1. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code des collectivités territoriales

La "police" constitue le premier des cinq titres de la partie relative à l'administration et aux services des communes du code général des collectivités territoriales. L'article L. 2212-1 confie au maire l'accomplissement des tâches de police municipale, définie de façon générale par l'article L. 2212-2 : "la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques". A ce titre notamment, "tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (...)" relève des pouvoirs de police. Cette formulation est suivie d'une énumération non limitative et assez hétéroclite des objets pouvant être ceux de la police, tels la prévention des émeutes et bruits de voisinage, l'ordre lors des grands rassemblements, les contrôles sanitaires sur l'alimentation, les secours lors de catastrophes naturelles, l'enfermement des animaux dangereux,... On peut constater à ce stade que les compétences de police municipale inventoriées à l'article L. 2212-2⁴ portent sur des objets ou des activités essentiellement locaux et même "statiques", dans la mesure où ces activités s'exercent en un lieu fixe déterminé (les foires, les habitations, les commerces). Un tel constat permet d'emblée de mettre en évidence une spécificité de la circulation vis-à-vis des autres objets de police.

¹ On a vu que le code général des collectivités territoriales (CGCT) remplaçait depuis février 1996 le code des communes. La partie relative aux pouvoirs de police municipale n'a pas été substantiellement modifiée par le nouveau code, dans lequel ont simplement été réorganisés certains articles. La police de la circulation et du stationnement fait ainsi maintenant l'objet d'une section spécifique. La numérotation des articles a changé : par exemple l'article L. 2212-1 remplace l'article L. 131-1 du code des communes. Se reporter à la table des concordances du CGCT (*Code général des collectivités territoriales, Partie législative, Code des communes, Partie législative non abrogée, Partie réglementaire et textes annexes*, 1ère édition, Paris, Berget-Levrault, septembre 1996, pp. 901 et s.).

² Article R. 225, al. 2 en ce qui concerne les aires piétonnes.

³ L'arrêt *Lagoutte et Robin* du Conseil d'Etat (1961) est présenté en détail ultérieurement. Rendu à propos d'une réglementation municipale sur la circulation des poids lourds, c'est un des premiers arrêts à avoir clairement établi les pouvoirs "discriminatoires" de l'autorité de police en fonction des différentes catégories de véhicules.

⁴ Par définition, la liste des objets de police générale municipale de l'article L. 2212-2 n'est pas limitative, puisque les pouvoirs de police s'exercent partout et en tout lieu dès lors que l'ordre public est en jeu.

Le chapitre suivant du code concerne les "pouvoirs de police portant sur des objets particuliers" (qu'il ne faut pas confondre avec les pouvoirs relevant des "polices spéciales"¹). Les "objets particuliers" définis aux articles L. 2213-1 à L. 2213-31 sont la police de la circulation, des funérailles et des campagnes ainsi qu'une succession de domaines ponctuels touchant essentiellement à la sécurité des personnes (immeubles menaçant ruine, ramonage, clôture des puits, etc.) et à la salubrité.

2. Les articles L. 2213-1 et L. 2213-2 du code des collectivités territoriales

La circulation (incluant le stationnement) fait l'objet d'une section particulière du code des collectivités territoriales. L'article L. 2213-1 définit l'étendue des pouvoirs de police du maire en la matière : "Le maire exerce la police de la circulation sur les routes nationales, les routes départementales et les voies de communication à l'intérieur des agglomérations, sous réserve des pouvoirs dévolus au représentant de l'Etat dans le département sur les routes à grande circulation (...)". Le régime des routes à grande circulation (détaillé dans le chapitre suivant), constitue une limite, en pratique de faible importance, au pouvoir de police des maires.

Il faut surtout retenir de l'article L. 2213-1 qu'à l'intérieur d'une agglomération, dont nous avons vu que les limites étaient en outre fixées par le maire, ce dernier a un pouvoir général de réglementation, exclusif de tout critère de domanialité : ce pouvoir s'exerce sur l'ensemble du domaine viaire, qu'il soit d'Etat, départemental, communal ou même privé². On se trouve donc en réalité, *de facto*, en face d'un pouvoir quasi "universel" du maire en matière de circulation sur le territoire communal lui-même (confondu en milieu urbain avec l'agglomération). Une telle observation a rarement été faite par la doctrine, qui a en conséquence encore plus rarement critiqué l'étendue de ce pouvoir du maire. Ceci révèle une tendance à minorer sa portée, alors qu'est pourtant concernée l'intégralité de la plupart des territoires des communes urbaines en France³.

¹ Les polices spéciales mettent en œuvre des pouvoirs concernant des activités particulières ou qui visent des buts autres que la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques. Une police spéciale, toujours définie par un texte particulier, ne saurait conférer de prérogatives en dehors de son champ, spécifiquement délimité. Pour certains auteurs, l'ensemble de la police de la circulation est une police administrative spéciale et ne fait pas partie de la police générale (voir Auby, *Les petites affiches*, n°8, 17 janvier 1990, p. 80). Pour la majorité des auteurs, la police de la circulation, parce qu'elle concerne toutes les mesures assurant la liberté, la commodité et la sécurité de la circulation, continue de relever à titre essentiel de la police générale, et à titre accessoire de polices spéciales. Nous nous rallions à cette dernière analyse.

² Pour les voies privées ouvertes à la circulation du public (Conseil d'Etat, 19 novembre 1975, *Epoux Roussel et sieur Bériot*).

³ On peut lire par exemple dans le *Jurisclasser* que l'absence de compétence du maire sur les routes départementales et nationales hors agglomération est une atteinte au principe du pouvoir de police municipal : "la plus notable des exceptions [à la compétence générale du maire en matière de police municipale] concerne la police de la circulation où le maire, compétent pour les voies communales, n'est en revanche compétent pour les routes nationales et les chemins départementaux *qu'à l'intérieur des agglomérations* [souligné par nous]" (*Jurisclasser Collectivités Locales*, "Police municipale", 8, 1985 et "Administratif", fascicules 125-1 et 126-2, 1993, p. 7) .

Cette conception fait de la police de la circulation un pouvoir aréolaire et non réticulaire. Les "réseaux" viaires sur lesquels elle s'applique sont limités aux frontières communales.

L'article L. 2213-2 du code des collectivités détaille les pouvoirs de police de la circulation du maire :

"Le maire peut, par arrêté motivé, eu égard aux nécessités de la circulation :

1- Interdire à certaines heures l'accès de certaines voies de l'agglomération ou de certaines portions de voie ou réserver cet accès, à certaines heures, à diverses catégories d'usagers ou de véhicules ;

2 - Réglementer l'arrêt et le stationnement des véhicules ou de certaines catégories d'entre eux, ainsi que la desserte des immeubles riverains (...)"

Aux termes de cet article, c'est le maire qui fixe par arrêté les réglementations en matière de circulation, de stationnement et d'arrêt pour l'ensemble des activités se déroulant sur la voirie de l'agglomération, quel que soit le statut domanial de cette voirie. Cet article fonde l'essentiel de la réglementation locale en matière de véhicules utilitaires et en particulier de poids lourds, en permettant une gestion différenciée de la circulation en fonction des catégories d'usagers de la voie publique.

L'alinéa 3 de l'article L. 2213-2¹ ainsi que l'article L. 2213-3² introduisent la notion de partage de la voirie et celle d'espaces réservés, tout en restant muets sur les spécificités du transport de marchandises alors qu'ils traitent d'autres usages "lourds", publics ou privés, de la voirie : véhicules des services publics, taxis, transports collectifs et, depuis la loi du 27 janvier 1993, véhicules des personnes invalides.

Face à cet important pouvoir du maire, l'Etat et d'autres collectivités publiques ont la charge de certains éléments de la police de la circulation mais il s'agit, en agglomération, essentiellement de polices spéciales (la réglementation de la circulation dans les gares et les aéroports incombe au préfet, comme celle des transports exceptionnels³), qui excluent parfois les compétences générales du maire (comme en matière de police des gares et aéroports).

¹ Selon l'article L. 2213-2 al. 3 du CGCT, le maire peut "réserver sur la voie publique ou dans tout autre lieu de stationnement ouvert au public des emplacements de stationnement aménagés aux véhicules arborant l'un ou l'autre des macarons Grand Invalide Civil ou Grand Invalide de Guerre".

² Selon l'article L. 2213-3 du CGCT : Le maire peut, par arrêté motivé :

1° Instituer à titre permanent ou provisoire, pour les véhicules affectés à un service public et pour les besoins exclusifs de ce service, des stationnements réservés sur les voies publiques de l'agglomération.

2° Réserver des emplacements sur ces mêmes voies pour faciliter la circulation et le stationnement des transports publics de voyageurs et des taxis.

³ Articles R. 48 à R. 52 du code de la route. Le préfet fixe aussi les itinéraires, les conditions de circulation ainsi que les zones d'utilisation des autobus articulés (article R. 62 du code de la route).

CHAPITRE 2. UNE CONCEPTION RESTRICTIVE DE LA POLICE

Sa place centrale au sein des pouvoirs de police municipale confère à l'organisation de la circulation les caractéristiques générales des pouvoirs de police. Or ces pouvoirs, tels qu'ils se sont développés en France, ont été conçus de façon restrictive. Sur la forme d'abord, la police municipale relève de la seule autorité du maire. Sur le fond ensuite, l'appartenance à la notion de police rattache la gestion de la circulation à des nécessités de maintien de l'ordre public. Une description historique permettra de mieux comprendre cette double caractéristique, qui apparaît aujourd'hui inadaptée aux nécessités de l'organisation de la circulation des marchandises.

1. L'évolution historique de la police municipale

La notion de police municipale a connu des transformations considérables. Pour les décrire, nous nous fondons en particulier sur l'ouvrage d'E. Picard¹, qui a montré combien et comment la doctrine relative à la police administrative a évolué depuis deux siècles. Le champ d'application de cette police, ses relations avec les notions de service public ou de gestion du domaine public et les autorités compétentes ont fluctué au gré des constructions doctrinales, elles-mêmes répondant aux besoins changeants de l'action publique.

Les évolutions majeures sont les suivantes : la police municipale, au départ considérée, comme on va le voir, comme l'expression de la compétence d'une personne morale privée (la commune) est progressivement devenue le fondement même de la notion de police administrative. Parallèlement, celle-ci, qui désignait auparavant l'ensemble de l'activité de puissance publique, a été ramenée à une conception plus étroite de protection de l'ordre public caractérisé quant à lui par la trilogie traditionnelle de la "tranquillité, la salubrité et la sûreté"².

1.1. L'affirmation d'un pouvoir propre du maire

Alors que la police de l'Ancien Régime correspondait à l'ensemble des activités publiques, autrement dit, selon les conceptions de l'époque, à l'ensemble des activités d'Etat, la police municipale relevait des pouvoirs propres du maire agissant comme

¹ Picard, *op. cit.*

² Ces trois objets traditionnels de police sont apparus dans la loi des 14-22 décembre 1789 confiant aux autorités municipales "le soin de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues et édifices publics" et ont eu une très longue postérité puisque cette formulation se retrouvera presque intacte dans les lois successives sur le gouvernement municipal, jusqu'à l'article L. 2212-1 de l'actuel code général des collectivités territoriales.

représentant de la commune, considérée comme une institution privée de type associatif. La Révolution à cet égard n'a pas entraîné de rupture doctrinale importante, en continuant à considérer les communes comme "des communautés d'intérêts particuliers"¹ extérieures à la notion d'intervention publique ou administrative. Dans la Constitution de 1791, les communes, exclues de l'ordre institutionnel public², n'apparaissent qu'à l'article 8 qui attribue à leur existence un caractère presque organique : "Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales qui naissent de leur réunion dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les communes". La Révolution s'est en définitive contentée de donner un nom uniforme à des entités "qui s'étaient formées de façon naturelle au cours des temps, avec des dénominations variées (villes, bourgs, paroisses, communautés)"³.

Parce qu'elles sont nettement séparées de la fonction administrative de droit commun⁴, les fonctions municipales sont perçues comme des "fonctions propres" (décret du 14 décembre 1789) des représentants locaux. Le caractère privé de la commune, qui perdurera jusqu'au milieu du XIXe siècle, va avoir des conséquences importantes sur la signification et les caractéristiques de la notion de police municipale, encore visibles aujourd'hui dans le code des communes⁵. De ce caractère privé va en particulier découler celui, autonome et exhaustif, de la fonction municipale, concentrée sur la personne du maire. D'une part, l'office municipal ne connaît pas de séparation entre pouvoir exécutif et pouvoir judiciaire⁶, non plus qu'entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Les autorités municipales ont pu dès le début prendre des mesures d'ordre général et impersonnel, qu'elles étaient elles-mêmes chargées de faire appliquer. D'autre part, les pouvoirs de police sont considérés dès le départ comme un "pouvoir propre" des communes, au sens où ce pouvoir était local et échappait par nature à l'Administration centrale : il ne relevait pas (comme par exemple aux Etats-Unis) d'une loi supérieure. Surtout, l'histoire mouvementée de la police municipale a eu pour résultat l'attribution de son exercice au maire et non au conseil municipal. On trouve dans un ouvrage de 1899⁷ des éléments intéressants sur les pouvoirs propres du maire en matière

¹ Picard, *op. cit.*, p. 65.

² Article 1er de la Constitution du 3 septembre 1791 : "le Royaume est un et indivisible : son territoire est distribué en 83 départements, chaque département en districts, chaque district en cantons".

³ Chapus R., *Droit administratif général*, tome 1, 10e éd., Paris, Editions Montchrestien, 1996, p. 214.

⁴ "Les corps municipaux auront deux espèces de fonctions à remplir, les unes propres à l'administration générale de l'Etat et déléguées par elle aux municipalités, les autres propres au pouvoir municipal" (décret du 14 décembre 1789).

⁵ Nous n'évoquons pas ici les conséquences de l'origine non administrative de la commune sur la mise en œuvre de la responsabilité communale (pendant longtemps, c'est le juge judiciaire et non administratif qui a reçu les recours formulés contre les actes de la commune).

⁶ Les officiers municipaux ont été investis par les lois des 16-24 août 1790 et des 19-22 juillet 1791 de la "plénitude de la police municipale". Ils faisaient exécuter ce qu'ils réglementaient. Aujourd'hui, cette concentration des pouvoirs s'exprime par la qualité d'officier de police judiciaire du maire.

⁷ Tchernoff M., *Du pouvoir réglementaire des maires*, thèse pour le doctorat, faculté de droit de Paris, 1899.

de police. Selon l'auteur, la compétence exclusive du maire sur la police est le résultat d'un accident historique : l'attribution au maire d'un pouvoir propre relève d'un compromis entre la centralisation au niveau de l'Etat de tous les pouvoirs de police et leur décentralisation au niveau du conseil municipal. Cette solution intermédiaire a permis à l'époque d'éviter une dissolution trop grande des pouvoirs de contrôle étatiques, alors qu'une "logique" juridique aurait plutôt dû conduire à attribuer au "pouvoir législatif" communal les pouvoirs lui permettant de remplir ses fonctions.

En conclusion de sa thèse, Tchernoff rappelle les principales critiques formulées contre l'attribution des pouvoirs de police au maire et constate "qu'il est difficile de trouver un autre exemple en Europe d'une organisation dans laquelle la police municipale soit aussi indépendante du conseil municipal (...). Qu'une nécessité de l'évolution historique puisse obliger momentanément le législateur à confier l'exercice de certaines fonctions à une personne présumée être plus docile à la volonté de l'administration supérieure qu'une assemblée qui ne dépend que de ses électeurs, cela est possible. Mais l'effet ne doit pas survivre à la cause".

Au cours du XXe siècle, les pouvoirs propres du maire ont été progressivement "grignotés" par l'extension de l'intervention de l'Etat, comme le montre en détail P. Bon. En 1975, "le Maire, lorsqu'il met en œuvre son pouvoir de police municipale n'a qu'une très faible liberté d'action"¹. Mais les lois de décentralisation et leur large appropriation par les autorités locales ont par la suite renforcé les pouvoirs propres des maires, qui étaient restés, quoi qu'il en soit, en matière de circulation des marchandises, un domaine largement "réservé".

1.2. Une conception de plus en plus restreinte de l'objet de police

Alors que l'action publique était initialement tout entière confondue avec l'action réglementaire de l'Etat, puis au XIXe siècle avec celle de la police municipale, le XXe siècle marque une diminution du champ de la police au profit des services publics, administratifs d'abord, puis industriels et commerciaux².

1.2.1. Procédés et objets de la fonction de police

La police municipale, à l'époque où elle ne participait pas encore de la police administrative, englobait à la fois une grande diversité de modes d'exercice (de

¹ Bon (1975), *op. cit.*, p. 12.

² La distinction entre service industriel et commercial et service administratif a été systématisée par l'arrêt du Conseil d'Etat *Union Syndicale des industries aéronautiques* de 1956, Rec. p. 434, dont nous détaillons l'analyse dans le chapitre 3 de la section III.

"procédés") et quantité d'objets. Les procédés de police étaient beaucoup plus nombreux que le seul pouvoir réglementaire communément attaché à la notion de police : l'autorité communale pouvait au milieu du XIXe siècle, au nom du pouvoir de police, réprimer, taxer, permettre ou interdire... Quant à ses objets, ils étaient multiples. Le pouvoir municipal intervenait dès lors que "l'intérêt communal" était en jeu. Aujourd'hui, la plupart de ces notions sont extérieures à celle de police, mais au XIXe siècle "c'est encore dans le cadre de la notion de police municipale, et non des travaux publics, que le maire faisait éclairer, arroser, balayer, sabler les voies publiques (...). Il n'exerçait alors aucune mission d'aide sociale ou de service public, puisque ces notions n'existaient pas encore comme catégories juridiques spécifiques"¹. La police économique elle-même était considérée comme police municipale. A titre d'exemple, et malgré l'affirmation législative du principe de la liberté du commerce en 1791, la circulation des marchandises, alimentaires en particulier, pouvait être strictement réglementée au nom des pouvoirs de police. La jurisprudence a régulièrement confirmé ce caractère protéiforme des pouvoirs de police municipale². La police municipale est bien à cette époque "une fonction globale d'ordre local"³, ne relevant pas de l'ordre administratif, mais chargée de régir l'ensemble des éléments de la vie des habitants et de "l'association" qu'ils ont eux-mêmes formée afin de vivre ensemble.

Alors que le maire ajoute progressivement à ses fonctions celle de représentation de l'administration centrale⁴, on assiste à partir du milieu du XIXe siècle et tout au long du XXe siècle à une transformation radicale du statut de la police municipale. Celle-ci va non seulement se rattacher à la police administrative, mais encore en devenir l'élément central. Cette évolution s'est faite en partie par le biais des préfets, qui ont, tout au long du XIXe siècle, étendu leurs domaines de compétence à tous les problèmes se posant de façon semblable d'une commune à une autre, comme la lutte contre l'incendie. En accroissant de cette façon leur "pouvoir de substitution" (et en agissant ainsi en tant que représentants de la commune), ils sont devenus détenteurs d'une partie du pouvoir de police municipale, qui en contrepartie n'est plus seulement une fonction municipale, mais devient une manifestation de la puissance publique. Mais avec l'apparition de la notion de service public, la police comme activité publique en général va perdre progressivement de nombreuses sphères de compétence.

¹ Picard, *op. cit.*, p. 76.

² E. Picard cite un arrêt de la Cour de Cassation du 1er août 1823 selon lequel "un maire n'excède pas ses pouvoirs en ordonnant que le jour de la fête patronale on ne pourra danser dans les maisons particulières mais seulement dans les lieux et places publics"...

³ Picard, *op. cit.*, p. 78.

⁴ "C'est par l'intermédiaire du maire (autorité élue dans toutes les communes à compter de la loi du 28 mars 1882), assisté de ses adjoints, que l'administration d'Etat est assurée dans le cadre de la circonscription communale. Illustrant la technique du *dédoulement fonctionnel*, le maire joint ainsi (après comme avant la loi de 1882) à ses qualités primordiales de représentant de la commune et d'autorité décentralisée la qualité d'agent de l'Etat" (Chapus, *op. cit.*, p. 215).

1.2.2. La concurrence du service public

A la fin du XIXe siècle, la police municipale perd tout d'abord son caractère unitaire (de "fonction globale"), avec l'apparition et le développement du service public, selon un processus quasi "autodestructeur" contenu dans sa définition même¹. La notion de service public préexistait au développement d'une doctrine élaborée, mais elle est systématisée et théorisée par L. Duguit et "l'école du service public" au tournant du siècle. Le service public prend la place de la police, à la fois comme instrument et comme objet de la fonction administrative et finit par englober l'ensemble de l'action publique, la police devenant alors le service public particulier du maintien de l'ordre envisagé au sens strict. Par la suite, la théorie du service public a connu des fluctuations doctrinales, y compris une "renaissance" dans les années 1950² marquées par la généralisation des services publics industriels et commerciaux, mais la police n'est pas devenue, comme l'envisageaient les théoriciens du service public, un sous-ensemble de la notion de service public. Il n'en demeure pas moins que la notion de service s'est progressivement affirmée jusqu'à devenir l'un des deux piliers que le droit administratif français pose communément comme étant ceux de l'intervention publique³. "Il est classique, en effet, d'affirmer que l'administration exerce deux activités essentielles nettement différenciées, l'activité de service public et l'activité de police"⁴.

¹ E. Picard part des conceptions du doyen Hauriou, un des derniers théoriciens de la notion de police au sens large. Hauriou identifie la police à un "faisceau de droits de puissance publique", qui résume la puissance publique en son entier et permet ainsi de la circonscrire, dans une optique, libérale, de protection des intérêts privés contre l'emprise de l'Etat. Hauriou a donc élargi la notion de police, interchangeable avec celle d'intervention publique, en lui associant tout à la fois les fonctions traditionnelles de la police municipale et des fonctions nouvelles comme l'enseignement ou "l'assistance". Il aboutit en cela à une assimilation presque totale des concepts de police et de service public. Mais ce faisant, Hauriou a ouvert la voie à la spécialisation ultérieure de la police sur ses procédés réglementaires : "Alors que, dans sa forme municipale au moins, la police comme fonction [privée] d'aménagement harmonieux de la cité n'était certainement pas cantonnée par essence dans les activités d'autorité ou de puissance publique et englobait au contraire des activités que l'on appellerait aujourd'hui des services publics, la définir comme une activité de puissance publique contribuait à la faire basculer du seul côté de ses procédés d'autorité, c'est-à-dire de la contrainte, de la prohibition, de la réglementation ou de la prescription ; c'était donc travailler à exclure de son champ les services publics qu'elle englobait autrefois" (Picard, *op. cit.*, p. 94).

² Braibant G., *Le droit administratif français*, 3e édition, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 1992, p. 129 et suiv. La "résurrection du service public" (expression tirée d'un article de 1960 du Président Latournerie "Sur un Lazare juridique, bulletin de santé de la notion de service public", *Etudes et Documents*) est à la fois doctrinale et jurisprudentielle. Elle tient en particulier à son "pouvoir explicatif" de notions telles que le domaine public, le contrat ou l'ouvrage public.

³ Cela ne veut pas dire que la distinction entre police et service n'est pas restée confuse. Par exemple, les deux notions ne peuvent être clairement départagées sur la base d'un critère relatif aux procédés (on ne peut pas entièrement assimiler service public à prestation ni police à prescription : il y a des prescriptions et des prestations dans les deux activités). On verra néanmoins dans un chapitre ultérieur que les notions de service et de police sont assez distinctes, lorsqu'elles sont considérées du point de vue des objectifs qui sont les leurs.

⁴ Bon (1975), *op. cit.*, p. 2.

2. Une inadaptation de la police municipale à l'organisation de la circulation

L'évolution historique des pouvoirs de police se répercute sur leur organisation actuelle, qui elle-même influe, tant sur le plan de l'attribution des compétences de police, en matière de circulation, que sur celui de ses motifs d'intervention dans ce domaine.

2.1. La police de la circulation reste un pouvoir propre du maire

En préambule, rappelons les termes du débat sur les pouvoirs propres du maire en matière de circulation du fret. L'hétérogénéité des règles régissant la circulation des véhicules utilitaires dans une zone urbaine résulte en partie du morcellement institutionnel caractéristique des territoires d'agglomération en France, qui ne peut pas être compensé en matière de pouvoirs de police par un transfert des compétences à des structures intercommunales. Les itinéraires des livreurs sont compliqués par des autorisations de gabarits de véhicules utilitaires qui diffèrent d'une commune à une autre. De même, lorsque chaque commune d'une agglomération restreint les "fenêtres" réglementaires de livraison, l'organisation de tournées supra-communales est empêchée. Or cette situation induit un coût pour les transporteurs. "La multiplication des types de véhicules imposée par les réglementations de poids et gabarits va à l'encontre de la standardisation, qui serait plus rentable. Nous sommes parfois obligés de ne pas respecter des règles absurdes, ce qui impose une contrainte financière supplémentaire : les procès-verbaux sont des coûts incompressibles"¹. D'une façon générale, "les transporteurs estiment que ces conditions sont très préjudiciables à une bonne organisation des tournées de livraison et à leur efficacité. L'impossibilité de concilier les différentes obligations, tant pour la surface au sol des véhicules que pour les plages horaires imposées, les amène inévitablement à transgresser les réglementations"².

La régulation de la circulation relève des pouvoirs de police municipale, et donc des dispositions de l'article L. 2122-24 du code des collectivités territoriales qui prévoit que c'est "le *maire* [qui] est chargé (...) de l'exercice des pouvoirs de police" [souligné par nous]. Le caractère personnel de l'exercice des pouvoirs de police de la circulation a plusieurs conséquences.

¹ Représentant des transports Graveleau à propos de la circulation des camions en région parisienne lors de la journée de formation continue "transport des marchandises en ville" de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 13 juin 1996.

² Bernadet (1994), *op. cit.*, p. 14.

2.1.1. Le cloisonnement des compétences

Une agglomération se caractérise par la diversité des sources et des échelles d'autorité de l'action publique sur le fret. Dans cet ensemble, la police de la circulation est l'unique instrument ne pouvant juridiquement pas se concevoir en dehors des frontières d'une commune urbaine. Il y a en la matière "imperméabilité" des territoires municipaux. Un camion (de trajet moyen de l'ordre de 50 km¹) circulant dans l'espace urbain continu présenté dans le tableau suivant va traverser trois territoires institutionnels distincts, aux réglementations spécifiques : le territoire communal de la banlieue A, le territoire d'agglomération de la grande ville B, le territoire hors agglomération de B. Les règles d'organisation du circuit parcouru par le véhicule répondent à des domaines de compétence divers : réglementation de la circulation et du stationnement, règles d'urbanisme, gestion et entretien de la voirie, verbalisation, décisions techniques.

¹ Chiffres SITRAM 1993.

Schéma 6. Le cloisonnement des compétences spatiales sur la voirie

Source : élaboration personnelle

Sur l'ensemble des pouvoirs d'intervention directe ou indirecte sur la voirie, les pouvoirs de police de la circulation et du stationnement sont les seuls à être strictement communaux, "étanches" d'une commune à une autre, sans intervention supra-communale et ceci du fait des pouvoirs propres des maires en la matière. Les autres domaines peuvent être supervisés d'une façon ou d'une autre par une institution non communale. La voirie est gérée par l'Etat sur les routes nationales, par le conseil général sur les routes départementales et, s'il en reçoit délégation, par un établissement intercommunal sur le réseau local. Les pouvoirs d'urbanisme peuvent aussi être délégués à un niveau supra-communal¹. En matière de verbalisation, l'existence de la police nationale, dont les différentes circonscriptions ne recourent pas les territoires communaux, sert aussi de lien potentiel entre les différentes communes. Enfin les décisions techniques sont, dans de nombreux domaines, toujours du ressort des directions départementales de l'équipement et de leurs subdivisions, qui elles aussi exercent leurs compétences sur des territoires non communaux².

2.1.2. Une police de la circulation strictement communale

Dans les années soixante, lors de la discussion des compétences à attribuer aux "communautés urbaines"³ nouvellement créées, la possibilité de transférer la gestion de la circulation aux structures intercommunales avait été évoquée. Cependant, seuls quelques éléments (l'entretien de la voirie et la gestion du stationnement hors voirie) avaient finalement été délégués. A cet égard, le Conseil d'Etat avait eu l'occasion de rappeler une position de principe : toute délégation serait un mécanisme de dilution des responsabilités dans un domaine (l'ordre public) où l'exercice de l'autorité est essentiel⁴.

Dans une circulaire adressée aux préfets, le ministère de l'Intérieur⁵ avait explicité la position officielle du gouvernement en matière de partage des pouvoirs sur la voirie et la

¹ Article L. 421-2-1 du code de l'urbanisme. Dans les faits cependant cette délégation est peu fréquente. Les districts qui se sont vu attribuer l'établissement des POS ou la délivrance du permis de construire se contentent bien souvent d'avaliser les décisions communales.

² Les communes ont tendance à s'affranchir progressivement de cette tutelle technique, en particulier en matière d'élaboration des POS.

³ Les communautés urbaines ont été créées par la loi du 31 décembre 1966. Il y en a aujourd'hui onze (Lyon, Lille, Strasbourg et Bordeaux dès l'origine, Cherbourg, Dunkerque, Le Creusot, Le Mans et Brest en 1969-1971, auxquelles s'ajoutent depuis 1996 Nancy et Alençon). Les villes nouvelles ne sont pas des communautés urbaines. Ce sont soit des "communautés d'agglomération nouvelle" (élues au suffrage universel), soit des "syndicats d'agglomération nouvelle" (chaque commune élit son conseil municipal).

⁴ Conseil d'Etat, 11 mai 1977, *Ville de Lyon*, Rec. p. 211 : "Si la loi du 31 décembre 1966 a transféré aux communautés urbaines les compétences des communes en matière de permissions de voirie, ce texte n'a pas dessaisi les maires des pouvoirs de police qu'ils tiennent des articles 97 et 98 du code de l'administration communale ni de celui prévu à l'article 99 de délivrer des permis de stationnement".

⁵ Ministère de l'Intérieur, "Exercice des pouvoirs de police du maire au sein des communautés urbaines", *Journal Officiel*, circulaire aux préfets n°68-108, 20 mars 1968.

circulation entre une communauté urbaine et les communes la composant : le pouvoir de police n'a pas été transféré aux communautés urbaines car "les pouvoirs de police [du maire] constituent non un ensemble de procédés utilisés pour l'exercice de compétences sectorielles, mais un domaine de compétence distinct". Si le ministère convient de ce que "le maintien des pouvoirs du maire dans le domaine de la police ne doit pas faire échec à l'exercice rationnel des compétences communautaires, notamment dans le domaine de la voirie et de la signalisation", après quelques mises au point dans ce dernier domaine, la circulaire dispose qu'il n'y a "rien d'insurmontable" en la matière, et que des décisions "prises en commun" entre les maires et la communauté urbaine, notamment en matière de plans de circulation, pourront permettre un développement harmonieux de l'agglomération. Dans une réponse au Sénat, le ministre de l'Intérieur avait précisé : "Compte tenu de l'étroite corrélation qui existe entre, d'une part, les compétences dans les domaines de la voirie, la signalisation, les parcs de stationnement que le législateur a entendu attribuer à la communauté urbaine et d'autre part les pouvoirs de police en matière de circulation qui continuent de relever du maire, il importe dans l'intérêt public qu'une étroite liaison soit établie entre les uns et les autres. A cet égard, il semble particulièrement opportun que soit élaboré en commun un plan général d'organisation de la circulation à l'intérieur de l'agglomération"¹.

On peut s'étonner que lors de l'adoption de la loi sur les communautés urbaines, l'éventuel transfert des compétences en matière de police de la circulation aux communautés urbaines n'ait pas fait l'objet d'un débat doctrinal parmi les juristes. Dans les principales revues de droit administratif, les années 1966 à 1968 n'ont compté que de rares articles sur le sujet : J. Singer² dresse un historique des tentatives de regroupement communal et des différentes solutions juridiques en la matière, puis décrit les innovations apportées par la loi sur les communautés urbaines. Le caractère non transférable des pouvoirs de police n'est pas évoqué. D. Colard³, à qui l'on doit l'unique analyse portant sur les communautés urbaines recensée dans les recueils de l'*Actualité Juridique - Droit Administratif* des années 1966 et 1967, se montre optimiste quant aux résultats à attendre de cette nouvelle structure intercommunale en termes de rationalisation institutionnelle et de disparition de la fragmentation. Il n'évoque le sujet de la police qu'en constatant que "quant au maire, il continue à être responsable de la police et de la gestion du personnel communal". J. Hourticq⁴ procède aussi au constat traditionnel de la fragmentation communale et de l'échec relatif des districts institués en

¹ Réponse du ministre de l'Intérieur au sénateur Dubois, Journal Officiel, 1968, p. 66.

² Singer J., "Les communautés urbaines et la collaboration intercommunale", *Revue Administrative*, recueil de l'année 1967, pp. 179-181.

³ Colard D., "Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines", *Actualité Juridique - Droit administratif*, 20 septembre 1967.

⁴ Hourticq J., "Les communautés urbaines", *Revue Administrative*, 1967, pp. 714-717.

1959. Il se félicite du nombre élevé de compétences dévolues aux communautés urbaines, ses principales réserves portant sur le mode de représentation des communes, laissant selon lui une trop grande place aux petites communes. Une majorité de juristes se montre donc, à cette époque, critique à l'égard de la fragmentation communale française et accueille favorablement la réforme de 1966, jugée à même de permettre une rationalisation de l'action publique. Ceci rend d'autant plus remarquable l'absence de discussion en matière de circulation. De la même façon, les manuels pratiques de police administrative à destination des responsables locaux (maires, services techniques) qui se sont succédé depuis les années 1960¹ n'ont jamais mis en avant la spécificité de la police de la circulation dans le partage des compétences entre communes et établissements intercommunaux.

Certains empiétements à l'organisation municipale des pouvoirs sur la réglementation de la circulation existent néanmoins.

2.1.3. *Les pouvoirs du préfet*

En matière de police générale, les pouvoirs de police du préfet peuvent s'exercer dès lors que plusieurs communes sont concernées, afin de prendre "dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques" (code des collectivités territoriales, article L. 2215-1 al.1). Cette disposition instaure une compétence "normale" du préfet, qui à ce titre engage la responsabilité de l'Etat et non celle de la commune. Celui-ci peut aussi agir sur le territoire d'une seule commune, mais "après une mise en demeure préalable du maire restée sans résultat" (article L. 2215-1 al. 2). On parle alors de pouvoir de substitution du préfet, qui agit au nom de la commune.

¹ Il existe de nombreux ouvrages de ce type, émanant de juristes ou de l'administration. Parmi les plus diffusés, voir (classés par ordre chronologique) :

Singer J., *Le maire et ses pouvoirs de police*, Paris, Sirey (coll. Administration départementale et communale), 1960 ;

Daniel M., *Les pouvoirs de police des maires ; guide pratique à l'intention des maires, adjoints, secrétaires de mairie*, Paris, Libraires Techniques, 1960 ;

Direction générale des collectivités locales, "Les pouvoirs de police du maire", *Etude des problèmes municipaux*, n°10, 2^e trimestre 1966 ;

Henri C., Bucher D., Hauswirth M., *Les pouvoirs de police du maire*, Paris, ISTR, Coll. "Administration communale", 1989 ;

Delpuech M. et Jayat E., *Le maire et ses pouvoirs de police*, Editi, 1991 ;

Marillia D., *Les pouvoirs du maire*, Berger-Levrault, Coll. Administration locale, 1994 ;

Richer D., *Le maire et la police municipale*, Paris, Litec, Guides pratiques de l'Administration territoriale, 1994 ;

Bruneau P., *Le maire, autorité de police*, Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires, Paris, Delmas, 1995.

Les lois de décentralisation ont cependant étendu les pouvoirs de police du maire, par le remplacement général de l'exercice *a priori* d'une tutelle de l'Etat sur les actes locaux par un contrôle *a posteriori* et un recours aux tribunaux administratifs. Ainsi, selon l'article L. 2122-24 précité, "le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de l'exercice des pouvoirs de police". La loi du 2 mars 1982 a substitué cette rédaction à la formulation traditionnelle de "la surveillance de l'administration supérieure". Le délai d'un mois à l'obtention par une mesure municipale de son caractère exécutoire a été abrogé. Plus spécifiquement, en matière de police de la circulation, les lois de décentralisation ont abrogé, malgré l'opposition de la direction des Routes, l'article R. 131-2 du code des communes aux termes duquel un avis favorable du préfet était requis pour la validation des décisions de police sur le réseau routier national à l'intérieur des agglomérations : "on assiste donc à un renforcement des pouvoirs de police des maires au détriment de la cohérence et d'une vision globale des problèmes de circulation en zone urbaine"¹.

La mention des pouvoirs du préfet est enfin l'occasion de rappeler qu'en matière de police il existe une "obligation d'agir"², imposant théoriquement l'intervention automatique des pouvoirs de police concernés, qu'ils soient municipaux ou préfectoraux, en face de situations mettant en jeu le maintien de l'ordre public. Or l'absence de mise en œuvre de cette compétence préfectorale est flagrante en matière de réglementation multi-communale sur les véhicules utilitaires. On remarque ainsi une spécificité de l'exercice des pouvoirs de police de la circulation en ce qui concerne la circulation des véhicules de fret, qui sera notée à d'autres reprises.

Près d'un siècle après l'analyse de Tchernoff³, et malgré des évolutions doctrinales ou légales substantielles dans des domaines parallèles, la situation "d'exception" du pouvoir propre de police des maires est donc pérennisée, limitant à la fois l'organisation intercommunale de la circulation et la délégation contractuelle de certains de ses attributs à un concessionnaire de service public.

2.1.4. Voies rapides et routes à grande circulation

A la gestion purement municipale de la circulation a été substituée une gestion plus globale dans quelques cas précis, en particulier celui des voies rapides créées par la loi du 3 janvier 1969, qui comprennent les autoroutes (exclues dès le départ du champ de compétences des autorités locales) et les routes express. A l'origine, il revenait à la

¹ Becquey Ch., "Gestion et police, un couple infernal", *Les annales de la voirie*, n°13, août-septembre 1993, éditorial.

² Bon (1975), *op. cit.*, p. 28.

³ Tchernoff, *op. cit.*

collectivité maître d'ouvrage de dresser la liste des interdictions ou des conditions de circulation sur ces voies. Les routes express pouvaient donc relever de la compétence communale (contrairement aux autoroutes dépendant uniquement de l'Etat¹). Devant l'hétérogénéité considérable des règles qui s'est manifestée dans les premières années de création des routes express, le Conseil d'Etat dans un avis du 22 juin 1976 a préconisé une unification nationale par le code de la route des principales règles et interdictions de circulation sur ces voies. Des circulaires ultérieures du ministère de l'Intérieur ont rendu cette homogénéisation effective, de telle sorte que le régime de ces routes express s'apparente aujourd'hui à celui des autoroutes.

Le statut des routes à grande circulation, dont le préfet peut se voir confier la police de la circulation par décret², est symptomatique en revanche de l'échec d'une reconnaissance des besoins de "continuité" réglementaire des itinéraires. En pratique, l'intervention supra-communale du préfet ne s'exerce en effet que de façon limitée. Rappelons qu'a par ailleurs été abrogé l'article R. 131-2 du code des communes, aux termes duquel les arrêtés du maire sur les routes à grande circulation ne devenaient exécutoires qu'après avis favorable du préfet et du directeur départemental de l'Equipeement.

On peut noter enfin, mais ceci résulte d'une décision jurisprudentielle et non d'une loi, que dans le cas des voies qui délimitent le territoire de deux communes, la police de la circulation doit être exercée en commun par les maires de ces communes, au moyen "soit d'arrêtés concordants signés par chacun d'eux, soit d'un arrêté unique signé par les deux maires"³. La portée d'un tel arrêt est loin d'être négligeable : "Est donc ainsi introduite en droit administratif, pour la première fois semble-t-il, la notion de police municipale conjointe"⁴.

¹ Article R. 43-3 du code de la route : "la police de la circulation sur les autoroutes est fixée par arrêtés pris conjointement par les ministres de l'Intérieur, des Armées, des Travaux publics et des Transports. Ces arrêtés peuvent notamment imposer une vitesse minimum sur les autoroutes". Le code de la route fixe par ailleurs lui-même un certain nombre de règles s'appliquant aux autoroutes et confère à d'autres autorités certains pouvoirs spécifiques (comme celui de délivrer les autorisations de circuler pour les véhicules transportant les matériaux de travaux publics au ministre des Travaux publics). Voir Bon P., *La police du stationnement et de la circulation*, Paris, Sirey (Bibliothèque des collectivités locales), 1981, p. 15.

² L'article L. 2213-1 du code général des collectivités territoriales indique que "des décrets peuvent transférer, dans les attributions du représentant de l'Etat dans le département, la police de la circulation sur certaines sections des routes à grande circulation" (art. R. 131-1 : "les routes à grande circulation sont définies par des décrets pris sur le rapport du ministre chargé de l'équipement et du ministre de l'Intérieur").

³ Conseil d'Etat, 9 mai 1980, *Commune de Champagne-de-Blanzac*, Rec. p. 221. Cité par Bon (1981), *op. cit.*, p. 13.

⁴ Bon (1981), *op. cit.*, p. 13.

Mais si la régulation de la circulation fait l'objet, davantage que les autres éléments particuliers ou généraux de la police municipale, d'adaptations en raison de ses spécificités, son appartenance à la compétence de police n'est jamais remis en cause.

2.1.5. Une "délégation contractuelle" impossible

Une autre conséquence attachée à la nature des "pouvoirs propres" du maire consiste en l'impossibilité de les déléguer, en totalité ou partiellement, à un opérateur privé. Il existe en effet une incompatibilité de nature entre police et technique contractuelle, tenant à l'inaliénabilité des décisions de police. Si un contrat ou une convention "transfèrent au particulier l'exercice de certaines compétences de police ou limitent le pouvoir d'appréciation de l'autorité investie du pouvoir de décision, [leurs] stipulations sont nulles car l'administration ne peut valablement s'obliger, vis-à-vis d'un administré, en lui reconnaissant des droits sur la manière dont elle interprétera les exigences de l'ordre public"¹. Parce qu'elle n'est pas une fonction particulière aux buts précisément définis, mais une activité générale de protection et de prévention ("la compétence de police générale existe antérieurement à toute désignation formelle de son titulaire"²), la police générale ne peut, par définition, être transférée au secteur privé, même sous une forme concédée et strictement contrôlée.

Ainsi le cas particulier de la concession à une entreprise privée du stationnement sur voirie a fait l'objet de nombreuses décisions de justice. Un arrêt du Conseil d'Etat d'avril 1994³ a par exemple estimé qu'une convention confiait irrégulièrement à une société privée des prérogatives de police de stationnement sur la voie publique.

(voir section III, chapitre 4).

¹ Moreau J., "De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel. Contribution à l'étude des rapports entre police administrative et contrat", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, janvier 1965, p. 17. Moreau souligne à cet égard que si l'exercice de la compétence de police relève de dispositions unilatérales, celles-ci ne sont pas forcément "discrétionnaires" et constituent autant de privilèges de l'administration que de sujétions imposées à elle.

² Picard, *op. cit.*, p. 682.

³ Conseil d'Etat, 1er avril 1994, *Commune de Menton et autre et Sté Scetauparc Exploitation*, Rec. p. 176. Le Commissaire du Gouvernement rappelait à cet égard "deux principes essentiels" de la jurisprudence du Conseil d'Etat : "L'exercice d'un pouvoir de police ne saurait, en aucun cas, donner lieu à engagement contractuel". "Le second [principe], de caractère plus général, est celui qui impose à toute autorité administrative investie d'un pouvoir réglementaire, de rester libre à tout moment et de modifier la réglementation qu'elle a édictée. Son corollaire est l'exclusion, en ces domaines, de tout engagement contractuel susceptible de créer un droit au maintien ou à la modification dans un certain sens de la réglementation".

2.2. La police de la circulation a pour but la protection de l'ordre public

Si, sur un plan formel, le pouvoir de police municipale est resté inchangé en demeurant un pouvoir propre du maire, les motifs d'intervention en matière de police ont évolué, en particulier dans le domaine de la circulation. Les rapports complexes de la police de la circulation à la notion d'ordre public sont lourds de conséquences sur l'organisation du transport des marchandises en ville. "La suspicion mutuelle, le manque de confiance et l'antipathie de l'opinion publique envers certains des aspects" [qui dominent en matière de fret urbain], sont à la fois le résultat et la cause "du développement de réglementations coûteuses, seulement partiellement efficaces et potentiellement contre-productives"¹. Les réglementations municipales favorisent l'usage des petits véhicules utilitaires, quand bien même la taille des envois justifierait (sur le plan de l'efficacité globale du système de transport de fret et donc de la réduction de ses nuisances²) des véhicules de plus grande taille. "Quand un seul véhicule qui occupe une surface au sol de 47m² permet de livrer un chargement de 10 tonnes environ, il faut, quand on veut le fractionner, mettre dans la circulation quatre véhicules d'une surface unitaire de 17m²"³.

Les finalités des décisions prises en matière de police sont traditionnellement représentées par la trilogie constitutive de l'ordre public (salubrité, tranquillité et sûreté) que nous avons vue apparaître en 1789. Mesure de police et protection de l'ordre public sont nécessairement associés⁴. La référence à l'ordre public contraint, par conséquent, à une vision "sécuritaire" et essentiellement restrictive de toute politique d'organisation des flux de véhicules, pouvant se révéler inadéquate à l'exercice de missions telles que l'identification d'itinéraires logistiques ou l'intégration des opérations de livraisons dans l'espace urbain. En même temps, l'imprécision de la notion même d'ordre public en matière de circulation a obligé à une constante reformulation des pouvoirs des maires en la matière, aboutissant *in fine* à un renforcement du pouvoir de police municipale.

¹ Ogden, *op. cit.*, p. 214.

² Nous renvoyons, pour l'analyse de la notion "d'efficacité" du fret urbain, aux éléments apportés dans les parties I et II.

³ Comité économique et social, *Rapport sur les difficultés rencontrées dans les enlèvements et dans les livraisons de marchandises diverses en Ile-de-France liées aux problèmes de circulation et de réception*, 1991, p. 14.

⁴ Bon (1981), *op. cit.*, p. 49 : "(...) toute mesure de police de la circulation ou du stationnement qui aurait pour fondement, non la protection de l'ordre public, mais la protection d'un autre aspect de l'intérêt général (...) voire tout simplement d'un intérêt privé, est illégale". "Ensuite, (...) une mesure de police n'est légale que lorsqu'il y a, dans les circonstances de l'espèce, une menace réelle ou du moins très probable de désordre. Par contre, si cette menace est seulement imaginaire ou tout à fait aléatoire ou si, bien que présentée comme un trouble à l'ordre public, elle ne s'analyse, en définitive, que comme une simple gêne, les libertés publiques auront été inutilement réglementées et la mesure de police perd tout fondement légal".

2.2.1. Des mesures ni générales ni absolues

Les arrêtés d'un maire en matière de police doivent répondre à une justification de maintien de l'ordre et donc proposer des solutions qui ne pourront être, par la force des principes, "ni générales ni absolues", alors que la gestion des déplacements peut au contraire nécessiter des mesures globales. La généralisation à l'ensemble d'une commune d'une mesure de police comme par exemple l'institution du stationnement payant, qui pourrait se justifier par des critères environnementaux, reste juridiquement délicate. Pour qu'une mesure de police cohérente puisse s'appliquer à tout le territoire communal, il faudrait en théorie que les causes du "désordre" soient générales : congestion sur tous les axes routiers de la commune au même moment, ou congestion tout le temps sur certains axes. Or le propre de la congestion est d'être soit aléatoire (dans les très grandes villes) soit très forte aux heures de pointe, mais elle n'est jamais totale dans le temps ou dans l'espace. La jurisprudence, puis la loi, ont d'ailleurs récemment évolué sur ce point, pour prendre mieux en compte la réalité que nous venons de décrire.

2.2.2. Les fluctuations de la notion d'ordre public

L'ordre public, mission centrale de la police municipale, est une notion dont le contenu est en partie contingent. La trilogie traditionnelle (sûreté, salubrité, tranquillité) n'a pas toujours permis de prendre en compte les champs effectivement couverts par la police, qui ont pu inclure des motifs d'ordre économique ou esthétique¹, touchant à la moralité ou visant à la protection de l'environnement. Le principe demeure de l'ordre public au sens strict comme motivation principale des actes de police, mais il "n'est toutefois pas aussi absolu qu'il y paraît : d'abord parce que la notion d'ordre public évolue avec les mœurs et peut avoir un contenu variable, ensuite parce que, au prix de quelques artifices, la jurisprudence la combine parfois avec d'autres notions *a priori* distinctes"². Un arrêt du Conseil d'Etat en matière de circulation a particulièrement mis en lumière la contingence de la notion : "Considérant que l'arrêté attaqué a été pris en vue d'assurer dans de meilleures conditions de sécurité, de commodité et *d'agrément* [souligné par nous] la circulation dans le centre de la ville ; que ce but est au nombre de ceux en vue desquels les pouvoirs de police municipale peuvent s'exercer (...)"³.

¹ Conseil d'Etat, 3 juin 1938, *Soc. des usines Renault*, Rec. p. 531. Selon cet arrêt, une réglementation municipale des enseignes publicitaires est jugée légale dans "l'intérêt de l'esthétique".

² Jurisclasseur, *op. cit.*, p. 5 : "l'ordre public est une notion qui recouvre des objectifs multiples dont certains sont contingents".

³ Conseil d'Etat, 14 janvier 1981, *Bougie et autres*, Rec. p. 15.

P. Bon remarque également qu'à partir des années 1970, la conception de l'ordre public a évolué : l'ordre public, devenu "positif et harmonieux" "conduit les autorités municipales à ne plus s'intéresser uniquement à la prévention de quelques troubles ponctuels mais à approcher les problèmes municipaux de façon plus large et à mettre en place de véritables politiques d'ensemble au service d'un ordre public plus général"¹. Cette nouvelle conception favorise, pour ce qui concerne la circulation, l'engagement de politiques globales, telles celles nécessitées par la mise en œuvre d'un plan de circulation². Elle pose néanmoins des problèmes à la fois théoriques et pratiques, notamment parce que ces politiques souhaitées "globales" gardent un caractère strictement communal.

Les rues piétonnes constituent une illustration particulière de l'inadaptation de l'usage des pouvoirs de police en matière de circulation. Les arrêtés instituant les rues piétonnes sont théoriquement des mesures de police, selon les tribunaux administratifs ayant eu à trancher sur ces questions. Mais ces arrêtés sont, explicitement ou implicitement, pris pour des raisons éloignées de l'ordre public (agrément d'un quartier, sociabilité, revitalisation commerciale). A la suite de P. Bon, faut-il en "déduire qu'il y a eu, en la matière, une extension du concept d'ordre public ou, tout au moins, un changement d'optique, l'ordre public n'étant plus envisagé de façon purement négative comme la seule absence de trouble, mais également de façon positive comme l'amélioration des conditions de vie dans la cité. Une telle évolution n'est pas sans poser problème. (...) L'ordre public classique devrait demeurer la justification essentielle, sinon unique, de toute restriction apportée à la liberté d'aller et venir par le biais d'une mesure de police. En conséquence, aussitôt que l'institution d'une rue piétonnière est fondée plus sur le désir d'agréments le centre des villes que sur les nécessités de la sécurité publique, les pouvoirs de police ne nous paraissent plus utilisables"³ ?

Aujourd'hui on pourrait plutôt constater, au contraire, à l'examen d'une jurisprudence qui reste très fluctuante, un certain resserrement de la notion d'ordre public. Ainsi, pour R. Chapus⁴, "l'état actuel du droit jurisprudentiel est différemment orienté, ce qui s'explique sans doute par le développement des législations destinées spécifiquement à protéger l'environnement (...). Il est significatif qu'aient été annulés [depuis les années 1970-1980] des arrêtés de police municipale qui, pour des motifs d'esthétique, réglementaient les types de monuments funéraires acceptés dans le cimetière communal".

¹ Bon (1975), *op. cit.*, p. 187.

² Conseil d'Etat, 8 décembre 1972, *Ville de Dieppe*, Rec. p. 794. Cité par Bon (1975), *op. cit.*, p. 188.

³ Bon (1981), *op. cit.*, p. 73. En l'occurrence pour P. Bon, il s'agit de pouvoirs domaniaux. Nous en reparlerons à propos de la gestion de la voirie.

⁴ Chapus, *op. cit.*, pp. 641-642.

Qu'elles soient larges ou restreintes, les exigences de l'ordre public restent à l'heure actuelle éloignées des considérations qui sous-tendent la réglementation de la circulation des véhicules utilitaires en ville. En matière de circulation, la référence implicite à un ordre public de plus en plus imprécis a été remplacée par une définition de plus en plus précise et formelle des motifs de l'intervention du maire, notamment par l'élargissement de l'article L. 2213-2 du code des collectivités territoriales, qui a en fait accru les possibilités restrictives qu'il comporte.

2.2.3. Un article L. 2213-2 complété par de nouvelles dispositions du code des collectivités territoriales

Ces dernières années, l'article L. 2213-2 du code des collectivités s'est vu complété par des dispositions qui ont de fait élargi le champ des fondements de l'intervention du maire, marquant la spécificité de la circulation parmi les pouvoirs de police municipale.

En 1987, une loi a encadré l'activité réglementaire du maire sur la circulation des matières dangereuses. Ce sont les autorités de l'Etat qui décident habituellement des régimes juridiques de la circulation des produits dangereux, mais le maire peut interdire l'accès du territoire de sa commune aux véhicules transportant des matières dangereuses. D'abord établi par la jurisprudence, ce principe a été confirmé par l'article 52 de la loi du 22 juillet 1987, repris dans l'article L. 2213-15 du code des collectivités territoriales, qui dispose que "le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies aux véhicules de transports de matières dangereuses visées par la directive 82/501 du Conseil du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles et de nature à compromettre la sécurité publique". Cette inclusion peut apparaître comme superflue : "La loi de 1987 sur la protection civile a surtout donné au code des communes une reconnaissance formelle (très médiatique) des pouvoirs du maire en matière de police"¹.

En 1991, les motifs d'intervention du maire sont encore élargis : "Le maire peut, par arrêté motivé, interdire l'accès de certaines voies ou de certaines portions de voies ou de certains secteurs de la commune aux véhicules dont la circulation sur ces voies ou dans ces secteurs est de nature à compromettre soit la tranquillité publique, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques" (L. 2213-4 al. 1). De telles dispositions avaient été d'abord formulées par la loi du 9 janvier 1985 pour les zones de montagne ("loi montagne"). Elles ont été ensuite reprises à la suite de la loi du 3 janvier 1991 portant sur "la circulation des véhicules terrestres dans les espaces naturels", qui concernait à l'origine le problème spécifique posé par les véhicules "4x4". Elles ont

¹ Becquey, *op. cit.*

finalement été intégrées au code, une formulation très large étant alors en outre retenue : tous les véhicules, toutes les voies, tous les secteurs de la commune sont concernés.

Deux ans plus tard, la "loi bruit"¹ augmentait encore les domaines de compétence du maire en matière de circulation : "(...) le maire peut en outre, par arrêté motivé, soumettre à des prescriptions particulières relatives aux conditions d'horaires et d'accès à certains lieux et aux niveaux sonores admissibles les activités s'exerçant sur la voie publique, à l'exception de celles qui relèvent d'une mission de service public" (L. 2213-4 al. 2). Les secteurs en question sont en fait, d'après la formulation actuelle du code, non spécifiés. Ils peuvent être déterminés n'importe où sur la commune. Il suffit que l'interdiction (comme il est d'usage en matière de police) ne soit ni générale ni absolue.

L'insertion dans le code des collectivités territoriales de ces dispositions issues de lois aux objectifs initiaux limités en accroît la portée et étend le champ d'application des pouvoirs de police du maire en matière de circulation. "Ces textes élargissent encore les pouvoirs du maire en ajoutant à ses pouvoirs généraux d'autorité de police municipale des éléments qui semblent ressortir plutôt aux polices spéciales"². Les pouvoirs de police ont constitué un enjeu important des débats parlementaires lors du vote des lois de 1991 et 1992, qui toutefois ne portaient pas sur le principe même d'une extension des pouvoirs de police, tenu pour acquis par l'ensemble des parlementaires. En ce qui concerne la loi de 1991 par exemple, le risque "d'abus" par les maires des pouvoirs qu'elle leur conférait (par le biais en particulier de la création d'interdictions permanentes) a été évoqué brièvement. Mais le secrétaire d'Etat à l'Environnement indiquait qu'il préférerait "faire confiance aux maires en évitant toute allusion précise à la durée car, et c'est un principe général du droit, toute interdiction doit être limitée dans le temps. Il peut évidemment y avoir des cas particuliers, mais [je préfère] qu'ils soient traités sous le contrôle du juge administratif"³.

P. Bruneau⁴ conclut, à propos des réformes de 1991, qu'elles ont renforcé le rôle du maire comme autorité de police. Il constate "qu'il est révélateur que, dans ce secteur particulier, le maire, comme autorité de police, se voit conférer la plupart des responsabilités (...). Désormais, le maire pourra interdire l'accès de certaines voies, portions de voies ou de certains secteurs de la commune à la circulation des véhicules, quels qu'ils soient"⁵. Nous avons d'ailleurs vu que l'article L. 2213-4 confiait déjà cette

¹ Loi 92-1444 du 31 décembre 1992 relative à la lutte contre le bruit.

² Moreau, encyclopédie juridique Dalloz, fascicule sur la police n°2213.

³ Compte rendu de la 2e séance à l'Assemblée Nationale du 2 octobre 1990, *Journal Officiel*, Assemblée Nationale, Débats, octobre 1990, p. 3270.

⁴ Bruneau, *op. cit.* p. 276.

⁵ *Ibid.*

compétence au maire. Mais l'essentiel est ailleurs : il est dans le renforcement du caractère "sécuritaire" de l'exercice des pouvoirs de police de la circulation. Il s'agit de protéger et d'interdire et non d'organiser, et ceci dans des domaines extérieurs à la trilogie traditionnelle de l'ordre public : "par ce texte, nous accordons aux maires, en matière de protection de la nature, des pouvoirs qu'ils n'avaient pas jusqu'à présent. Le maire avait des pouvoirs en matière de sécurité ou de tranquillité, par exemple, au titre du code des communes, mais il n'en avait pas pour la protection de la nature. Le texte organise des dispositions claires et nettes dans ce domaine, c'est la première fois"¹.

Le Conseil d'Etat s'est "fondé" sur cet article pour motiver sa décision dans un arrêt de 1992². Les mesures prises par un maire interdisant le stationnement des véhicules (en l'occurrence pour laisser passer des skieurs) sont valables parce qu'elles ne sont pas "de nature à porter atteinte au droit d'accès du requérant à sa propriété et ne sont pas excessives au regard de l'objectif poursuivi".

Bien qu'elles élargissent la notion d'ordre public à plusieurs objets qui lui sont normalement extérieurs (environnement, qualité de vie), ces modifications du code des collectivités territoriales en matière de police de la circulation manquent leur cible. Certaines redoublent d'abord les règles existantes (c'est en particulier le cas de la "loi bruit") et relèvent plus de circonstances politiques que de nécessités juridiques. Toutes renforcent ensuite les pouvoirs du maire pour agir sur la circulation des véhicules utilitaires dans un sens restrictif, au détriment d'une conception positive de l'organisation du fret.

Ces élargissements de l'article L. 2213-2 sont quoi qu'il en soit le signe de l'inadaptation de la structure de police à l'organisation de la circulation.

2.2.4. *L'intervention limitée des polices spéciales*

Contrairement à la situation prévalant dans d'autres domaines, il n'y a eu en matière de circulation, et tout particulièrement de circulation des véhicules utilitaires, qu'un développement limité des polices spéciales³. Alors que dans d'autres matières, le maire

¹ Déclaration du secrétaire d'Etat à l'Environnement, en réponse aux craintes exprimées par les parlementaire sur le renforcement des pouvoirs de substitution du préfet dans le projet de loi sur les véhicules "4x4", in Compte rendu de la 2e séance à l'Assemblée Nationale du 2 octobre 1990, *op. cit.*, p. 3271.

² Conseil d'Etat, 17 juin 1992, *Midot*, N° 123.305 (Lexilaser).

³ P. Bon montre comment la multiplication des polices spéciales (au cours du XXe siècle) a participé d'un mouvement plus général de limitation des pouvoirs de police municipale, au profit notamment des autorités centrales (Bon (1975), *op. cit.*, pp. 81-115). La circulation, en revanche, est un domaine peu concerné par les polices spéciales (à la principale exception de la réglementation de la circulation dans les gares ferroviaires et les aéroports, qui relève exclusivement des pouvoirs de police du préfet).

n'a plus en pratique que l'exercice de "la police des insuffisances et celle des secours de première urgence"¹, il a gardé sur la circulation des véhicules utilitaires des pouvoirs substantiels, dont l'impact sur l'organisation interne (technologique, logistique) et la conception même du métier (tournées, horaires, etc.) de transporteur est très important.

3. Le rôle important de la jurisprudence

Il découle de l'appartenance de la circulation aux pouvoirs de police une orientation spécifique de la jurisprudence sur les arrêtés municipaux en matière de circulation. On a vu que depuis 1982, en vertu des lois de décentralisation, la légalité des actes de police du maire n'était soumise qu'à un contrôle *a posteriori*, le préfet ne pouvant demander l'annulation d'un acte local qu'en cas d'abus manifeste. Le rôle de la jurisprudence, déjà ancien et important dans tous les domaines du droit administratif, s'est donc fortement accru sur les actes municipaux, et ce en particulier en matière de police de la circulation, influençant (indirectement plutôt que directement²) la réglementation de la circulation des véhicules utilitaires.

3.1. L'arrêt Lagoutte et Robin

Issue des conflits nés de l'application locale des réglementations, la jurisprudence dans la pratique devient elle-même norme nationale, pouvant orienter l'action réglementaire locale future. L'arrêt *Lagoutte et Robin*, rendu le 22 février 1961 par le Conseil d'Etat³ à propos d'une ordonnance du préfet de police interdisant à Paris les livraisons à certaines heures de la journée, est fondateur en matière de gestion des véhicules sur la voirie publique. Par cet arrêt a en effet été admise la légitimité d'un traitement "discriminatoire" des véhicules utilitaires : "En limitant l'interdiction de circuler et de stationner aux seuls véhicules destinés au transport des marchandises, sans étendre cette mesure à d'autres catégories de véhicules de dimensions semblables ou même supérieures, le préfet de police n'a pas créé entre les usagers une discrimination non justifiée par l'intérêt de la circulation automobile dès lors qu'il ressort de l'exposé des motifs de cette ordonnance que cette interdiction n'est pas seulement justifiée par la dimension et l'allure des véhicules en cause, mais principalement par les ralentissements de la circulation qu'ils provoquent pendant les opérations de chargement et de déchargement des marchandises".

¹ Bon (1975), *op. cit.*, p. 114, citant L.J. Chapuisat.

² Les arrêts du juge administratif portant sur les véhicules utilitaires ou les problèmes de livraisons *per se* sont peu nombreux. Par exemple sur 224 arrêts du Conseil d'Etat identifiés en matière de police de la circulation sur la période 1980-1995, seuls une vingtaine concernent la circulation des poids lourds (recherche *Lexilaser*, bibliothèque Cujas, Paris).

³ Conseil d'Etat, 22 février 1961, *Lagoutte et Robin*, Rec. p. 134.

Par sa dernière phrase, l'arrêt *Lagoutte et Robin* met bien en valeur la spécificité fonctionnelle des véhicules de transport de marchandises par rapport à d'autres véhicules lourds : par nature, les opérations de livraisons et d'enlèvements des véhicules utilitaires obligent les véhicules de fret à sur-utiliser l'espace de voirie publique. Cette spécificité sera employée à de nombreuses reprises par le juge aux fins de justifier des arrêtés municipaux discriminatoires vis-à-vis du transport de marchandises.

Ces pouvoirs de discrimination, reconnus au maire, ont été confirmés¹ et précisés² par la jurisprudence ultérieure. L'interdiction de la traversée des agglomérations par les poids lourds par exemple a été spécifiquement autorisée par le Conseil d'Etat à deux reprises³ (voir ci-dessous). L'arrêt *Lagoutte et Robin* a d'autre part complété un "bloc jurisprudentiel" cohérent et ancien en matière de circulation, marqué par quelques grands principes qui n'ont pas, ou peu, été démentis depuis les années 1950. Si la circulation et le stationnement des véhicules utilitaires spécifiquement n'ont pas fait directement l'objet de beaucoup d'arrêtés ultérieurs à l'arrêt *Lagoutte et Robin*, les principes jurisprudentiels ont encore un impact important sur les conditions urbaines du transport des marchandises en orientant les politiques locales.

3.2. Les principes généraux à respecter en matière de réglementation de la circulation

L'exercice des pouvoirs de police de la circulation doit se concilier avec une série de grands principes du droit. Ces principes traditionnels sont rappelés ici, à partir de la typologie établie par F. Méjan⁴.

- L'exercice d'une liberté ne peut être supprimé de manière générale et absolue. Une interdiction de circuler ne peut concerner tous les véhicules poids lourds, ou tous les créneaux horaires, ou toutes les voies d'une commune, etc. Cette règle est en pratique la plus importante, et la plus souvent rappelée par les tribunaux.

¹ Voir en particulier deux arrêts du Conseil d'Etat : 2 mars 1966, *Société Lyon-Marée*, Rec. p. 155 ("En supprimant une dérogation antérieurement accordée à des riverains en ce qui concerne la circulation en sens interdit des poids lourds desservant une halle, le maire n'a pas excédé ses pouvoirs") et 22 octobre 1975, *Sociétés Solimat et Mordon*, Rec. pp. 887, 900, 1173.

² Une discrimination entre véhicules doit être justifiée "par une différence dans les situations respectives ou par des considérations d'intérêt général" (Conseil d'Etat, 1er juillet 1981, *S.A. Carrière Chalumeau*, Rec. p. 292). En l'occurrence une distinction faite par un arrêté entre des véhicules selon qu'ils appartiennent ou non à des exploitants agricoles a été considérée comme illégale.

³ Conseil d'Etat, 1er février 1978, *Coing et Association française de transports routiers internationaux*, Rec. p. 41, et Conseil d'Etat, 5 novembre 1980, *Fédération Nationale des Transporteurs Routiers*, Rec. pp. 628, 816.

⁴ Méjan F., "Législation et jurisprudence, la réglementation de la circulation des véhicules sur les voies publiques urbaines", *Revue Administrative*, n° 82, 1961.

- Les pouvoirs de police doivent être utilisés pour des objectifs de police, c'est-à-dire traditionnellement l'ordre public (sûreté, sécurité, salubrité) et non pas à des fins extérieures (comme la protection du commerce par exemple). Mais nous avons vu qu'en pratique la jurisprudence a régulièrement étendu la portée des objectifs de police.
- La réglementation de police doit protéger l'égalité des usagers se trouvant dans une situation identique. Par contre-coup, un maire ne peut établir de traitement de faveur (par exemple autoriser un commerçant à titre individuel à faire stationner des camions pendant un certain temps dans une rue normalement interdite aux poids lourds). Ce principe d'égalité n'est valable que pour des catégories d'usagers placés dans des situations totalement identiques. Ce n'est donc pas un principe absolu et le juge a souvent légitimé des réglementations locales qui établissaient des différences de traitement entre différentes catégories d'usagers¹.
- L'étendue du pouvoir de police est variable suivant le lieu où il s'exerce. L'autorité de police s'exerce en théorie autant sur le domaine privé que public. Mais elle ne saurait être aussi sévère sur le premier que sur le second. De même, l'étendue du pouvoir de police varie en fonction des communes et des "conditions locales de circulation".
- L'étendue du pouvoir de police est variable selon les circonstances de temps. Un maire risquera moins d'être sanctionné par le juge s'il interdit la circulation la nuit.
- Les limitations à l'exercice des libertés doivent être exactement proportionnées aux exigences de l'ordre public. C'est un des principes les plus traditionnels régissant les actes administratifs et le contrôle de leur légalité. Une réglementation de police doit se restreindre à l'objet précis pour lequel elle est prise.
- Les mesures prises doivent être formulées de façon précise et diffusées à ceux auxquelles elles s'appliquent. Les termes trop vagues ("interdiction des stationnements qui transforment les rues en garage momentané"²) peuvent être sanctionnés par le juge comme trop généraux ou trop absolus. L'absence de signalisation adéquate est aussi un motif important et fréquent d'annulation des arrêtés municipaux.
- Le maire ne peut donner à ses arrêtés d'autres sanctions que celles prévues par la loi, en l'occurrence les amendes prévues par le code de la route. Par exemple un maire ne peut mettre en fourrière un véhicule parce qu'il n'aurait pas acquitté le paiement du stationnement.
- Il existe un droit de desserte des riverains et ce droit doit être protégé par l'autorité de police. Ce droit de desserte a fait l'objet de nombreux arrêts et de beaucoup de conflits doctrinaux. La police doit non seulement maintenir l'ordre mais aussi garantir l'exercice des droits et libertés, dont fait partie le droit de jouir d'une propriété (et donc d'y accéder). Ce droit est bien sûr reconnu aux commerçants riverains et permet le

¹ Cf. arrêt *Lagoutte et Robin* déjà mentionné. En matière de stationnement sur voirie, voir aussi Conseil d'Etat, 4 mai 1994, *Ville de Toulon*, Rec. p. 221, qui établit clairement la légalité des tarifs préférentiels au profit des riverains.

² Conseil d'Etat, 19 juillet 1933, *Le Pelletier*, Rec. p. 799.

chargement et le déchargement de leurs marchandises. Ce principe conduit le juge à annuler toutes les réglementations interdisant les activités de livraison dans des rues commerçantes. Son respect a été source d'une jurisprudence importante au sujet des aires piétonnes, dont les réglementations ont été acceptées par le juge dès lors qu'elles ne pouvaient s'assimiler à des interdictions générales et absolues (il faut aménager des horaires réguliers de livraisons). Le Conseil d'Etat vient encore d'annuler un arrêté municipal trop restrictif à l'encontre de ceux des riverains d'une rue piétonne qui ne possédaient pas de garage¹.

- Le degré de réglementation possible est proportionnel à "l'importance" reconnue aux libertés, par la loi ou la tradition. Ainsi les pouvoirs de police pourront le plus fortement s'exercer pour restreindre les libertés qui n'ont pas acquis la valeur de "principe général du droit". La liberté de circulation est un principe important, mais "susceptible de restrictions nombreuses et sévères" suivant la jurisprudence traditionnelle. De même, la liberté du commerce et de l'industrie, l'un des principes fondateurs de la Révolution, s'est peu à peu "dévalorisée", le juge légitimant de plus en plus les empiétements de la puissance publique. A l'inverse, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi est un motif d'annulation de plus en plus important aux yeux du juge.

Par une circulaire du 12 octobre 1977, les ministères de l'Equipement et des Transports ont formalisé ces principes jurisprudentiels en posant quatre conditions devant être nécessairement remplies par tout arrêté de circulation concernant les poids lourds : 1. Il faut un trouble véritable à la sécurité publique. 2. Il faut respecter le principe d'économie des moyens (il doit être impossible d'agir de façon moins vigoureuse). 3. Il faut proposer un itinéraire de contournement (même payant). 4. Il faut des dérogations catégorielles (livraisons, petits véhicules...) permanentes.

3.3. La jurisprudence récente relative à la circulation des poids lourds

Au cours des quinze dernières années, la jurisprudence a le plus souvent confirmé les actes locaux, pris aux fins de réglementer de façon restrictive la circulation des poids lourds, même lorsque ces arrêtés interdisaient de fait l'exercice d'une activité professionnelle : "Considérant qu'il résulte de l'instruction que la voie communale n.7 n'était pas d'une largeur suffisante pour permettre le croisement des camions et d'autres véhicules ; qu'ainsi l'interdiction prononcée par les arrêts critiqués du maire de Saint-Laurent de Mure, était justifiée par les exigences de sécurité publique *sans qu'ait pu y faire obstacle la circonstance que la voie communale n.7 était l'unique route d'accès à la carrière et que*

¹ Conseil d'Etat, 3 juin 1994, *Commune de Coulommiers*, Rec. p. 287.

l'interdiction faite aux camions de plus de 10 tonnes de l'emprunter rendrait impossible l'exploitation de cette dernière" [souligné par nous]¹.

Des arrêtés municipaux ont également été confirmés, alors qu'ils obligeaient les transporteurs routiers à utiliser des voiries à péage : "Considérant que ces mesures sont justifiées par le souci qu'ont eu ces autorités municipales d'assurer, à l'intérieur des agglomérations dont elles ont la charge, la tranquillité publique et la sécurité de passage sur les voies publiques et qu'elles ne présentent pas un caractère excessif pour les transporteurs concernés dès lors que ceux-ci peuvent aisément contourner ces agglomérations par une déviation autoroutière, *malgré l'obligation d'y acquitter un péage* [souligné par nous] ; que dès lors elles ne portent pas atteinte à l'égalité devant la loi ou devant les charges publiques"². Un arrêt de 1991³ a en outre précisé qu'une restriction apportée à la liberté de circulation des poids lourds ne présentait pas de caractère excessif car le contournement de l'agglomération était possible et surtout n'apparaissait pas trop "long".

Certains arrêts semblent cependant plus sensibles aux conséquences, économiques et sociales, des actes de police visant à interdire le passage des poids lourds ou à en modifier la route. On peut citer une décision de 1987⁴ qui a annulé pour excès de pouvoir un arrêté municipal interdisant sur une section de la voirie communale la circulation de tous les véhicules d'un poids autorisé en charge supérieur à 15 tonnes, alors que la nécessité de cette mesure pour la conservation de cette voie n'était pas vérifiée. Dans plusieurs autres arrêts récents, des indemnités fondées sur la *responsabilité sans faute* du maire ont été progressivement accordées par le juge. "Considérant que les mesures légalement prises, dans l'intérêt général, par les autorités de police peuvent ouvrir droit à réparation sur le fondement du principe de l'égalité devant les charges publiques au profit des personnes qui, du fait de leur application, subissent un préjudice anormal et spécial (...). Considérant qu'il résulte de l'instruction que la perte de clientèle résultant du changement d'itinéraire dont il s'agit a entraîné une perte de la valeur vénale du fonds de commerce de 300.000 F (...). La commune est condamnée à verser au plaignant la somme de (...)"⁵.

La reconnaissance de problèmes spécifiques aux poids lourds n'était ici, il convient de le noter, présente que de manière indirecte (l'indemnisation concerne le gérant du

¹ Conseil d'Etat, 9 décembre 1983, *S.A. Entreprise Monin*, Rec. pp. 645, 807. Voir aussi Conseil d'Etat, 5 juin 1991, *Laurent*, N° 118.832 (Lexilaser).

² Conseil d'Etat, 5 novembre 1980, *Fédération Nationale des Transporteurs Routiers* (déjà mentionné). L'arrêt *Coing* sus mentionné avait déjà utilisé l'argument de l'existence de routes à péage.

³ Conseil d'Etat, 27 septembre 1991, *Société Sotraloc-Postel* N° 71.447 (Lexilaser).

⁴ Tribunal Administratif d'Amiens, 7 avril 1987.

⁵ Conseil d'Etat, 13 mai 1987, *Aldebert*, Rec. pp. 623, 924, 943.

restaurant routier et non pas les transporteurs). Le même principe de responsabilité sans faute ouvrant droit à indemnités dans l'exercice du pouvoir de police du maire a été repris récemment¹ mais le préjudice causé aux riverains commerçants par l'interdiction de circulation des poids lourds de plus de 7,5 tonnes n'a en cette espèce pas été jugé "anormal et spécial" et l'arrêté a, non seulement, été jugé légal, mais encore n'a pas ouvert de droit à indemnisation.

Un autre arrêt du Conseil d'Etat est intéressant en matière de pouvoirs de police du maire, car il y est pour la première fois fait application d'un bilan des coûts et avantages d'une mesure de police. Celle-ci interdisait à la circulation sur la voie principale de la commune les poids lourds de plus de 19 tonnes de PTAC. Le Conseil d'Etat a cherché à évaluer en particulier le report de circulation sur les communes voisines qu'occasionnerait cet arrêté municipal. En l'espèce, les répercussions n'ont pas été jugées suffisamment graves pour annuler l'interdiction de circulation : "les inconvénients qui résultent de cette mesure pour les usagers de la RN9, notamment l'allongement du parcours, et pour les habitants des communes situées au Nord d'Aigueperse, ne présentent pas un caractère excessif"².

Plus classiquement, le tribunal administratif de Grenoble³ vient d'annuler un arrêté municipal interdisant une portion urbaine de route nationale aux poids lourds de plus de 12 tonnes, parce que "l'atteinte portée à la tranquillité du voisinage ne présente pas un caractère de gravité suffisant pour justifier l'interdiction de la traversée de la commune de Montmélian par les poids lourds". Dans un arrêt de 1994⁴, le Conseil d'Etat estime que "les nécessités de la circulation des véhicules et des piétons ne sont pas de nature à justifier légalement l'interdiction du stationnement des véhicules d'un poids supérieur à 3,5 tonnes sur les accotements de toutes les voies situées dans l'agglomération". Ces deux arrêts confirment la récente considération, par le juge, des conséquences économiques pour les transporteurs des réglementations d'interdiction de poids lourds. En sens inverse cependant, le Conseil d'Etat a refusé d'admettre que des réglementations interdisant, sur des critères de sécurité, certains véhicules (en transit) alors que des véhicules de caractéristiques techniques similaires étaient autorisés (véhicules en livraison) rompaient le principe d'égalité : "en exceptant de cette

¹ Cour administrative d'appel de Lyon, 8 février 1993, *Epoux Bongarel-Tessier et autres*.

² Conseil d'Etat, 18 octobre 1989, *Commune d'Aigueperse*, N° 97.656 (Lexilaser). La commune d'Aigueperse a poursuivi sa politique de restriction, générant un nouveau contentieux : Conseil d'Etat, 29 janvier 1993, *Union départementale Puy de Dôme FNTR*, N° 104.642 (Lexilaser). L'arrêt annule cette fois l'arrêté municipal, mais pour des raisons de forme (l'avis du préfet n'a pas été demandé alors qu'il s'agit d'une route à grande circulation).

³ Tribunal Administratif de Grenoble, février 1995.

⁴ Conseil d'Etat, 24 janvier 1994, *Commune de Vauxcaillon c/. Varray*, N° 140-685 (Lexilaser).

interdiction¹ les transports exceptionnels, les véhicules destinés à l'enseignement de la conduite, les transports en commun de personnes, les véhicules des services publics et ceux assurant la desserte des riverains, le maire n'a pas pris une mesure entachée de discrimination illégale"².

3.4. La jurisprudence sur les emplacements réservés pour livraisons

Le contrôle exercé par le juge présente l'avantage de préciser des règles qui seraient autrement laissées à la discrétion du pouvoir de police des maires, "pouvoir local général" théoriquement autosuffisant. Mais cette fonction normative de la jurisprudence peut se révéler nuisible en matière de transport des marchandises : les grands principes jurisprudentiels peuvent constituer un facteur de blocage aux innovations municipales. C'est par exemple le cas en matière d'emplacements réservés aux livraisons sur la voirie.

La Cour de Cassation, de façon traditionnelle, estimait illégaux les emplacements réservés, au motif qu'en favorisant les véhicules utilitaires au détriment des voitures particulières ils rompaient le principe d'égalité entre les différents usagers de la voirie publique³. De son côté, le Conseil d'Etat adoptait sur ce point une position plus souple, en décidant en particulier que l'organisation des livraisons devait profiter d'un autre principe de l'occupation du domaine public : celui du droit d'accès. Le droit d'accès des riverains à leur immeuble englobe notamment "la possibilité d'immobiliser momentanément un véhicule pendant le temps nécessaire (...) au chargement et au déchargement des marchandises, étant précisé que ce droit peut bénéficier à d'autres personnes que le riverain lorsqu'il doit permettre la réalisation d'opérations inhérentes à la jouissance de l'immeuble"⁴.

Cette divergence des jurisprudences administrative et judiciaire a été réglée en deux temps.

1. Une légitimation législative de la possibilité, dans certaines conditions, d'effectuer une discrimination entre différents usagers : la loi du 18 juin 1966 consacre la légalité des emplacements réservés pour les véhicules affectés à un service public (autobus, véhicules EDF/GDF, etc.)⁵. On a vu que cette loi était reprise dans le code, tout

¹ En l'occurrence, véhicules utilitaires de plus de 10 tonnes de PTAC en transit.

² Conseil d'Etat, 27 novembre 1995, *Charbonnages de France*, N° 157.606 (Lexilaser). Un arrêt de 1993 a également admis l'absence de caractère discriminatoire d'un arrêté établissant une différence entre véhicules utilitaires et véhicules agricoles de plus de 12 tonnes (Conseil d'Etat, 25 octobre 1993, *Ravat*, N° 129.451, Lexilaser).

³ Cass. crim., 28 février 1957, J.C.P. 1957 9936, *Gaz. Pal.* 1957, 1.302, par exemple.

⁴ Conseil d'Etat, 2 mars 1966, *Lyon Marée*, *Rec. p.* 155.

⁵ P. Bon remarque que la loi de 1966 n'élargit pas les pouvoirs de police à la réservation d'emplacements sur voirie, mais établit plutôt une police spéciale en la matière, justifiée par des nécessités de service public et non de maintien de l'ordre et qui doit être expressément motivée (Bon (1975), *op. cit.*, p. 265).

comme celle relative aux emplacements réservés aux véhicules des invalides. Ces emplacements réservés, maintenant prévus par le code des collectivités territoriales, sont protégés par le code de la route : "est considéré comme gênant l'arrêt ou le stationnement d'un véhicule ou d'un animal : 1° sur les trottoirs ainsi que sur les passages ou accotements réservés à la circulation des piétons ou de catégories particulières de véhicules ; 2° sur les emplacements réservés à l'arrêt ou au stationnement de certaines catégories de véhicules"¹.

2. Une unification de la jurisprudence. Par un arrêt datant de 1991, rendu par la Chambre criminelle, la Cour de Cassation² a modifié sa jurisprudence sur les emplacements de livraisons : ces emplacements sont légaux dès lors que leur usage est réservé non pas à une certaine catégorie de véhicules (utilitaires ou non utilitaires) mais à une certaine catégorie d'activités (en l'occurrence les livraisons), quel que soit le véhicule, sans qu'il soit question de réservation exclusive d'emplacements pour l'arrêt des véhicules de livraisons dont la légalité reste douteuse. Un arrêt ultérieur adopte la même solution juridique et confirme la légalité des emplacements réservés pour "livraisons" et non pour véhicules utilitaires³. La Cour d'appel de Paris s'était, dès 1992, rangée à la position adoptée par la Cour de Cassation⁴.

Mais le long conflit de jurisprudence et le revirement tardif de la Cour de cassation que nous venons d'évoquer sont symptomatiques de l'absence de reconnaissance du fret comme fonction urbaine que nous avons déjà signalée. Il n'y a en outre pas encore eu de légitimation législative de ces emplacements pour livraison, alors que celle-ci est aujourd'hui ancienne pour ceux destinés aux taxis, aux transports collectifs ou aux invalides.

En conclusion, on notera que la prédominance des réglementations de police en matière de circulation des véhicules utilitaires induit certains effets que l'on peut regretter :

- approche strictement "sécuritaire" des problèmes posés par le transport des marchandises, excluant toute incitation à la professionnalisation ;
- imposition de mesures souvent contre-productives, en particulier sur le plan environnemental ;
- absence de reconnaissance du transport des marchandises en tant que fonction urbaine spécifique ;
- enfin, rôle majeur joué par la jurisprudence, alors que le recours aux tribunaux, auxquels incombent *in fine* la fixation des règles de droit, peut parfois se révéler inadapté en la matière.

¹ Code de la route, article R. 37-1.

² Cour de Cassation, 27 novembre 1991, N° 91-82.457 (Lexilaser).

³ Cour de Cassation, 27 janvier 1993, N° 92-84.597 (Lexilaser).

⁴ Cour d'appel de Paris, 10 juillet 1992, *Barbat du Closel* (Lexilaser).

Dans des circonstances qui apparaissent, à de nombreux égards, similaires, le transport des voyageurs a su bénéficier d'une organisation juridique dérogatoire.

CHAPITRE 3. LA CIRCULATION DES MARCHANDISES : UNE ACTIVITE MOINS BIEN IDENTIFIEE QUE LE TRANSPORT DES VOYAGEURS

Le pouvoir de police de la circulation s'exerce sur tous les véhicules, motorisés ou non, individuels ou collectifs, transportant des voyageurs¹ ou des marchandises. Pourtant, l'application des règles générales de police s'est mieux adaptée aux spécificités du transport de voyageurs, où les pouvoirs de police générale coexistent avec des régimes complémentaires : à une réglementation de police se sont superposées des polices spéciales, des réglementations de service public et des prestations de service public. Une meilleure identification des besoins en matière de transport de personnes a permis des innovations juridiques importantes. Nous nous éloignons, momentanément, d'une stricte analyse juridique, aux fins de mettre en valeur quelques différences ou similitudes du transport de fret et du transport des voyageurs.

1. Analogies entre transport de fret et transport de personnes

La mise en parallèle du transport des voyageurs et de celui des marchandises révèle l'existence, dans ces deux matières, de problématiques analogues. Nous considérons ici des notions non spécifiquement juridiques (comme "l'efficacité" ou "l'utilisation de l'espace"), en guise d'introduction à une comparaison entre fret et transport de voyageurs.

On a vu en partie I qu'il existait, à la fois pour le fret et pour le transport des voyageurs, une différence significative entre le transport collectif et le transport individuel, en termes d'occupation de l'espace ou de consommation d'énergie. On observe aussi dans les deux cas la coexistence de deux modes de gestion : la gestion privée (le transport pour compte propre) et la gestion "publique" (le transport effectué pour autrui). L'alternative, classique en ce qui concerne les voyageurs, entre des transports en site propre et des transports en site partagé existe également en matière de fret (voir le projet de ferry dans la baie de New York comme contrepoint au transport routier). La notion de parcours multimodal et l'organisation des ruptures de charge s'appliquent au

¹ Nous parlons ici du transport routier urbain. Le transport non urbain a lui aussi fait l'objet d'adaptations réglementaires spécifiques, relatives à la "coordination" des transports. L'article 29 de la LOTI distingue quatre types de services de transport routier non urbain de voyageurs, avec spécification de leurs régimes juridique et administratif et des autorités compétentes. Voir Bon (1988), *op. cit.*, p. 143.

transport de personnes (les projets de parcs de rabattement) comme en matière de fret (plates-formes multimodales, chantiers multi-techniques). Enfin, les analyses concluant à la prédominance d'une mobilité de proximité et à l'importance d'un transit "inutile", courantes pour le transport des voyageurs, restent valables dans le cas du fret : celui-ci relève majoritairement de parcours locaux ou régionaux empruntant la voirie locale et une partie du trafic de transit ne peut éviter les agglomérations urbaines en raison de la configuration des réseaux autoroutiers ou ferroviaires.

En fin de compte, on pourrait établir sur les systèmes de transport de fret et de voyageurs un diagnostic global identique : inefficacité spatiale du transport individuel (accroissement du ratio espace public occupé/produit transporté), surcroît de pollution dû à la prépondérance du mode routier, difficulté à organiser le rabattement et les parcours terminaux jusqu'aux lieux de destination. Le diagnostic porté sur les systèmes de transport converge de façon encore plus directe lorsque ce sont les motifs "achat" des voyageurs qui sont pris en compte. La grande distribution par exemple peut être considérée comme une externalisation (hors du système de fret vers le système des voyageurs) du parcours final de la marchandise, la livraison à domicile représentant à l'inverse une internalisation complète par le transport de fret de ce même parcours final. En matière de localisation des équipements, en même temps que la grande distribution s'installe en périphérie, les équipements du fret (terminaux, entrepôts) autrefois situés en centre-ville (messagers, spécialistes) reculent en zone moins dense, tandis que de nombreuses plates-formes logistiques, jadis à l'extérieur et localisées dans des zones peu urbanisées, se polarisent aujourd'hui en périphérie des grandes villes. Cette "suburbanisation" conjointe des terminaux du fret et de la grande distribution, non compensée par des livraisons à domicile encore peu développées, accroît les flux de véhicules légers utilitaires et particuliers. L'impact environnemental de ces nouvelles configurations logistiques n'est pourtant pas étudié comme un problème global de déplacements urbains¹.

Il existe bien sûr des spécificités pour chacun des types de transport et on ne saurait pousser le parallèle trop loin. On verra ultérieurement qu'un service public répond à l'identification d'un intérêt général que la puissance publique souhaite promouvoir au moyen d'une réglementation complémentaire et spécifique ou de la prestation directe ou concédée d'une activité, qui bénéficie de prérogatives exorbitantes du droit commun en échange du respect de certaines règles et contraintes. La notion d'intérêt général est particulièrement claire en matière de transport des voyageurs, et celui-ci est assuré en partie publiquement en vertu du principe du droit au transport et, en particulier, en

¹ Une thèse est en préparation sur les impacts environnementaux de l'urbanisme commercial moderne et de son système logistique (F. Massé, ENPC-INRETS).

vertu d'une obligation de la puissance publique envers ceux qui ne peuvent se déplacer individuellement (personnes âgées, handicapés, jeunes). Pour R. Prud'homme, les "privilèges" de gestion du transport des voyageurs se justifient de deux façons : "les raisons techniques sont la présence d'externalités associées aux transports (...). Les raisons socio-politiques sont à rechercher dans la perception de ces biens, considérés comme des biens vitaux, donnant lieu à des "droits", et souvent analysés en termes de "besoins" plutôt qu'en termes de demande solvable"¹. Dans le cas du transport de fret, l'existence d'un quelconque "droit" au transport paraît beaucoup plus aléatoire, même si "la présence d'externalités" est on ne peut plus réelle. Nous revenons sur ce point dans le chapitre 3 de la section III.

2. Difficile identification d'une fonction du fret en ville

La structure de l'activité de fret ne permet pas l'expression d'une dichotomie claire des besoins entre déplacements individuels et déplacements collectifs. Le domaine du fret est plus hétérogène, plus difficile à appréhender, plus "multiforme" que le transport des personnes. On retrouve cette multiplicité des activités et fonctions du fret dans la configuration des véhicules. Dans un système de production en flux tendus, un véhicule utilitaire sert à la fois au transport du fret et au maintien de "stocks mobiles" pour le compte des destinataires. Un véhicule utilitaire est aussi une "base" de livraison et d'enlèvement (voir la reconnaissance qu'en fait l'arrêt *Lagoutte et Robin*), plus "conséquence" en termes d'occupation de l'espace mais aussi de valeur ajoutée économique que le déchargement des passagers. L'opération de transport de marchandises en ville fait partie intégrante d'une chaîne productive de transformation d'un produit et fournit la valeur ajoutée de la manutention.

Le transport des voyageurs en ville a bénéficié d'une lisibilité plus forte pour ce qui concerne sa part "collective", qui correspond aussi (si l'on excepte les taxis²) à sa part publique et à sa part utilisant des véhicules lourds. Pour le transport des marchandises, la distinction n'est pas aussi claire. Le nombre des configurations fonctionnelles est plus élevé. Le transport pour compte propre peut être individuel ou collectif³. Un chargeur peut affréter ses propres camions pour une tournée en direction de plusieurs destinataires ou en "charge complète", à destination d'un seul client. Inversement, le transport pour compte d'autrui peut correspondre à du transport individuel et est loin d'être toujours équivalent à un transport de messagerie (voir les entreprises

¹ Prud'homme R., "De la gestion des services urbains à la gestion du logement", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, 1995, p. 546.

² Les taxis sont des "transports individuels publics", qui bénéficient d'une organisation particulière (réglementations, licences, arrêts réservés, etc.). Leur situation est analysée plus loin.

³ Nous associons à la notion de "transport collectif" pour le fret le transport de messagerie et les activités de groupage/dégroupage.

unipersonnelles utilisant des véhicules légers, effectuant des transports à la demande, en sous-traitance). Pour le fret, il existe une gamme beaucoup plus variée de situations, en même temps que de véhicules (pour lesquels cette variété, exprimée en poids total autorisé par exemple, est très grande).

Or la distinction entre transport individuel et collectif reflète différents types de déplacements, avec la prédominance de la tournée dans le transport collectif. Le transport collectif de "tournée" se traduit par une utilisation systématique et séquentielle de l'espace de la voirie et par un grand nombre d'arrêts. Il faut l'envisager comme un système continu et cohérent de déplacement en ligne ou en réseau. Au contraire, le transport individuel correspond à des déplacements d'un point à un autre, en ligne directe, avec un stationnement initial et un stationnement final, constituant globalement un ensemble de déplacements aléatoires dans le temps et dans l'espace. Les besoins d'espace de voirie sont par conséquent différents. La tournée, elle, nécessite "naturellement" une organisation spécifique en réponse à des besoins spécifiques.

3. Des innovations juridiques pour le transport des voyageurs

Le transport collectif de voyageurs a été progressivement reconnu comme moyen de massification des flux (et donc de réduction de l'occupation de l'espace par des transports individuels polluants) justifiant des aménagements, voire des "transgressions" des principes juridiques traditionnels : usage prioritaire de l'espace public (couloirs de bus, sites propres des métros), innovations institutionnelles et financières comme le versement transport¹ ou un territoire supra-communal de compétence pour les autorités organisatrices. Le transport des voyageurs est ainsi pour sa part collective progressivement entré dans la sphère du service public et a quitté celle de la police², représentant un des exemples les plus achevés de l'évolution générale des activités urbaines vers des services³.

Le cas des taxis est un premier exemple intéressant, sous l'effet de l'identification d'une fonction urbaine particulière, de modification du pouvoir de police vers une réglementation de service. L'activité des taxis est entièrement privée, mais ceux-ci

¹ "Les autorités organisatrices [de transport public] (...) ont le privilège tout à fait exorbitant de lever un impôt spécifique, le versement transport" (Prud'homme, *op. cit.*, p. 548).

² Bien entendu le pouvoir de police générale demeure. Les problèmes d'interférence entre pouvoir de police et autorités organisatrices des transports en commun continuent d'ailleurs de se poser. Voir Gadrat J.M. (président du GART en 1988), "Coopération intercommunale en matière de transports", in *Les Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, *op. cit.*

³ Depuis l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 janvier 1899, *Sté des chemins de fer sur route d'Algérie*, Rec. p. 53, la jurisprudence sur les tramways et les autobus urbains est particulièrement importante et traduit une évolution, également doctrinale, de la notion de service public. Voir la discussion précédente sur l'arrêt du Conseil d'Etat, *Société des autobus antibois*.

doivent se soumettre à un certain nombre d'obligations imposées par l'administration à titre de participation, même indirecte, à un service public. Ceci se traduit en particulier par un régime d'autorisation préalable, soumis à une redevance pour usage privatif du domaine public, qui permet en échange aux taxis de bénéficier de privilèges comme l'utilisation des espaces réservés de voirie. "Au départ, c'est uniquement sur la base des pouvoirs de police que les autorités municipales les ont réglementés. Dès lors qu'ils font du domaine routier le siège même de leur activité, qu'ils doivent y stationner pour attendre les clients, ils font de ce domaine un usage "anormal" (c'est-à-dire excédant celui que peut en faire un simple particulier). Le maire a donc le droit de les soumettre à un régime d'autorisation préalable ; partant de là, il peut limiter légalement leur nombre, les soumettre à un examen, leur imposer des lieux de stationnement, etc. (...). Avec ce type d'activités, nous sommes dans une situation intermédiaire entre le service public proprement dit et la police administrative"¹. Un arrêt rendu en 1968 par le Conseil d'Etat illustre la légalisation d'occupations privatives de la voie publique consacrée par la loi de 1966 précitée, et justifie ce traitement de faveur par "les obligations particulières imposées [aux taxis] pour leur permettre de satisfaire aux besoins du public"². Aujourd'hui, l'activité des taxis est régie par la loi du 20 janvier 1995³. La compétence en la matière est partagée entre l'Etat (le préfet délivre un certificat de capacité professionnelle⁴) et le maire (qui délivre les autorisations de stationnement sur la voie publique⁵). Le maire agit théoriquement dans le cadre de ses pouvoirs de police de la circulation, mais l'étendue de ses compétences en la matière, confortée par la jurisprudence⁶, lui donne un pouvoir équivalent à une réglementation de service (fixation du nombre de taxis, définition des zones de prise en charge,...).

L'évolution juridique relative aux transports collectifs a dépassé la solution adoptée en matière de taxis. "Les transports routiers de voyageurs constituent au départ une activité purement privée. La première réglementation les concernant est venue des autorités de police agissant dans un but de police "pure", fixant par exemple les emplacements des arrêts des cars, ou *a contrario* les itinéraires qui leur seraient interdits. Puis, petit à petit, les

¹ Rougevin-Baville et *al.*, *op. cit.*, p. 223.

² Conseil d'Etat, 15 mars 1968, *Syndicat national des automobilistes*, Rec. p. 188.

³ Loi n°95-66 du 20 janvier 1995.

⁴ Article premier du décret n° 95-935 du 17 août 1995.

⁵ Après "avis de la commission départementale ou, le cas échéant communale [pour les communes de plus de 20 000 habitants], des taxis et des véhicules de petite remise instituée par le décret du 13 mars 1986" (décret n° 95-935 du 17 août 1995, article 9).

⁶ Conseil d'Etat, 1er mars 1978, *Ville de Mulhouse c/ Syndicat des taxis artisanaux de Mulhouse*, Rec. p. 110 : le maire peut légalement, "en vertu de ses pouvoirs généraux de police", subordonner l'autorisation d'exploiter un taxi à la possession d'une carte professionnelle délivrée par la commune. Un arrêt récent rappelle cependant quelques limites au pouvoir local en matière d'exercice de la profession de taxi : Conseil d'Etat, 13 mai 1994, *Président de l'assemblée territoriale de la Polynésie française*, Rec. p. 234. L'interdiction faite à un chauffeur de taxi d'avoir plusieurs licences de taxi ou d'exercer une activité parallèle est illégale car portant atteinte excessive à la liberté du commerce et de l'industrie.

arrêtés de police sont devenus plus précis ; ils ont imposé aux exploitants une certaine régularité du service, en les obligeant par exemple à fonctionner les dimanches et jours fériés. Ils ont limité le nombre des rotations autorisées ; ils ont décidé que les autocars interurbains ne pourraient pas prendre les voyageurs qui ne voyagent qu'à l'intérieur de la ville, cela pour ne pas faire concurrence au service public municipal d'autobus, etc. Le Conseil d'Etat a jugé légales ces réglementations, permettant ainsi au pouvoir de police d'imposer de véritables obligations de service public à l'initiative privée"¹. Il l'a fait notamment en raison des "missions de service public que ces véhicules sont appelés à remplir"².

R. Prud'homme voit même dans l'organisation du transport collectif de voyageurs un modèle de gestion publique, fondé sur un triple principe ("existence d'autorités organisatrices, accès à une fiscalité spécifique, pratique de la gestion déléguée"³), qui devrait selon lui être étendu à d'autres services urbains comme le logement : "transport et logement sont des biens mixtes, produits pour partie par des mécanismes de marché et pour partie par des mécanismes politiques", qui interviennent de deux façons. "D'une part, la partie privée est produite dans le cadre de règles du jeu strictes, nombreuses et complexes décidées par le pouvoir politique. D'autre part, il existe une partie résiduelle (les transports locatifs, les logements locatifs sociaux) produite directement ou indirectement par des entités et des fonds publics, et qui est largement subventionnée"⁴. subventionnée"⁴.

On ne retrouve pas, en matière de fret, l'équivalent de l'innovation juridique qui s'est exprimée pour le transport des voyageurs. On en est resté, comme nous l'avons vu, pour la gestion publique du transport des marchandises, à une utilisation des instruments traditionnels d'intervention, en particulier les pouvoirs de police de la circulation qui s'exercent sur des territoires de compétence strictement communaux.

Nous venons de voir comment la notion de police régissait la gestion du transport de fret, et comment la gestion d'une partie du transport des voyageurs s'était affranchie de ces règles de police pour être régie aujourd'hui par les réglementations de service ou devenir une activité de service public. Il nous reste maintenant à aborder une analyse plus prospective, portant sur les relations entre le transport des marchandises et la notion de service.

¹ Rougevin-Baville et *al.*, *op. cit.*, p. 222.

² Conseil d'Etat, 15 mars 1968, *Syndicat national des automobilistes*, Rec. p. 188. Cet arrêt déjà mentionné, rendu à l'occasion de l'instauration des couloirs de bus à Paris, a légalisé en premier lieu les privilèges spatiaux des bus.

³ Prud'homme (1995), *op. cit.*, p. 548.

⁴ *Ibid.*, p. 546.

SECTION III. LE FRET ET LA NOTION DE SERVICE

Présentée en partie II, la mise en place de "centres de distribution urbaine" dans certaines villes, en particulier européennes, a été analysée dans la première section de la présente partie comme l'apparition de "prototypes" du service public (sous forme réglementaire, avec les licences de distribution, ou sous forme prestataire avec la concession d'un monopole du transport urbain des marchandises) dans un domaine jusque-là exclusivement réservé aux réglementations de police sur des activités privées. Ces exemples, marginaux en nombre mais que nous estimons significatifs sur un plan juridique, nous permettent d'élargir de façon plus prospective l'analyse des relations entre le fret et la notion de service.

Constituant l'un des deux grands procédés d'action de l'administration, le service public est une notion large qui recouvre plusieurs domaines, généraux ou sectoriels, du droit public. Nous prendrons ici en considération certains éléments du droit de l'urbanisme, la notion de gestion du domaine public et la théorie relative au service public proprement dite. Contrairement à la police, le service public fait actuellement l'objet de nombreux débats, sur les plans juridique comme extra-juridique. La situation du fret, dans ses relations à la notion de service, s'inscrit de façon particulière dans ce contexte.

CHAPITRE 1. L'URBANISME

Nous ne ferons ici que rappeler brièvement les problèmes juridiques posés par le droit de l'urbanisme en matière de transport de marchandises en ville, dont les principaux éléments ont été vus en partie II. Le droit de l'urbanisme se rattache pour l'essentiel au droit administratif, même si les sources civiles ou pénales sont également importantes. La jurisprudence joue également un rôle, mais elle est rapidement relayée par des lois ou des règlements¹. Nous avons vu que l'urbanisme du fret recouvrait (schématiquement) l'utilisation de normes d'aménagement d'espaces de livraison hors voirie dans les constructions neuves d'une part et, de l'autre, une offre publique de plates-formes logistiques. Cette double régulation correspond sur le plan juridique à deux éléments distincts : la mise en œuvre d'une police spéciale (la police de l'utilisation des sols) et la prestation directe de type service public. La gestion urbanistique du fret urbain est donc à la charnière de la police et du service.

¹ Jacquot H., *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 1989, p. 18.

On peut ainsi distinguer¹ entre le "micro-urbanisme", dominé par l'urbanisme réglementaire, c'est-à-dire le contrôle normatif de l'utilisation des sols, et le "macro-urbanisme" caractérisé par l'implication de l'administration dans une prestation directe d'aménagement urbain, afin "d'anticiper sur l'initiative individuelle, soit pour la préparer, soit pour la contrecarrer"².

1. L'urbanisme réglementaire

La police spéciale de l'urbanisme est née (comme beaucoup de polices spéciales) de la nécessité de réglementer largement un droit fondamental traditionnellement protégé par la police générale. Il s'agit, pour l'urbanisme, du droit de propriété. "Pour leur permettre de discipliner la croissance urbaine et de faire passer dans les faits les préceptes des urbanistes, une nouvelle police spéciale de la propriété immobilière ayant pour finalité l'aménagement urbain a dû être créée. Il s'agit de la police de l'urbanisme, qui s'est progressivement enrichie et transformée jusqu'à donner naissance à un véritable "droit" de l'urbanisme"³.

Au sein de la police spéciale de l'urbanisme, on distingue des normes nationales (pour la plupart reprises dans le chapitre R. 111 du code de l'urbanisme) et des normes locales inscrites dans le plan d'occupation des sols. L'essentiel des règles de fond est posé par le droit local, alors que les normes nationales forment un corps de règles générales de construction ou de fixation d'un "minimum d'ordre public esthétique"⁴, valable sur l'ensemble du territoire. Le code de l'urbanisme fixe surtout le "contenant" du POS, sa structure générale (sections, articles, documents), sans proposer de modèle pour le "contenu". Les normes locales pour leur part relèvent de la mise en place du plan d'occupation des sols et de l'attribution des permis de construire qui, depuis leur invention par Haussmann en 1852, visent à "transposer au contrôle de certaines constructions le procédé policier qui avait fait ses preuves vis-à-vis d'autres activités"⁵.

Nous nous contenterons de rappeler ici que l'urbanisme réglementaire, appliqué à la gestion du transport de marchandises, est caractérisé par trois éléments :

- Il est incomplet. Par exemple, le droit de l'urbanisme commercial "oublie" la fonction de transport.
- Son usage est fragmenté. L'élaboration du POS appartient exclusivement aux communes⁶. Contrairement à la police, c'est une compétence transférable à des

¹ Chapuisat J., *Le droit de l'urbanisme*, Paris, Presses universitaires de France (coll. Que sais-je ?), 1983.

² *Ibid.*, p. 10.

³ Jacquot, *op. cit.*, p. 7.

⁴ Chapuisat, *op. cit.*, p. 15.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶ Voir *Actualité Juridique - Droit administratif*, numéro spécial "Droit de l'urbanisme", 20 mai 1993.

institutions intercommunales. Mais nous avons vu que ce transfert était peu fréquent. "L'urbanisme a toujours privilégié une territorialité aréolaire, définie par des zones, des limites, des frontières au sein desquelles s'exercent des pouvoirs. A cette conception paraît s'opposer celle d'une territorialité réticulaire, transgressant les zonages et les barrières et dans laquelle s'exercent d'autres pouvoirs"¹.

- Il représente un "potentiel" important. L'utilisation d'urbanisme réglementaire est revendiquée comme une mesure souhaitable en matière de fret dans la quasi-totalité de la littérature sur le transport de marchandises en ville. Les avantages d'un POS sont nombreux (il peut offrir des normes détaillées, c'est un document flexible, obligatoire et opposable). Surtout, le droit de l'urbanisme est par nature un droit "discriminatoire", arbitrant dès l'origine entre différents usages du sol. Il permet en outre la mise en place de contributions financières "affectées", permettant d'associer bénéficiaires et constructeurs au financement des équipements collectifs complémentaires des constructions nouvelles, ce qui est dérogoratoire au droit public en général. Certaines expériences ont cependant montré les limites de l'usage de normes d'urbanisme aux fins d'améliorer l'accueil des chargements et déchargements dans les espaces privés².

A la démarche "essentiellement négative"³ de l'urbanisme réglementaire s'est ajoutée la maîtrise de l'aménagement urbain.

2. L'urbanisme opérationnel et d'aménagement

"A côté de la réglementation de l'utilisation des sols, sont apparues des activités de service public qui consistent pour les collectivités publiques à prendre en charge directement l'aménagement de vastes zones après se les être appropriées au moins temporairement"⁴. L'article 5 de la LOTI rappelle que font partie du "service public des transports" (y compris celui des biens) "la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à disposition des usagers dans des conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité". Ces compétences d'aménagement sur les "grands objets logistiques" (plates-formes et infrastructures) sont, nous l'avons vu (partie II, section II), des politiques traditionnellement mises en avant à New York et à Paris, même si leur traduction concrète était beaucoup moins

¹ Dupuy, *op. cit.*, p. 13.

² Voir par exemple Habib P.A., "Urban Freight Practice - An Evaluation of Selected Examples", *Transportation Research Record 1038*, 1984. Huit exemples de politiques municipales de la fin des années 1970 au début 1980 dans des centres-villes américains sont présentés. Les mesures d'urbanisme réglementaire (normes de construction d'aires de livraisons) présentent un bilan mitigé. On peut également citer le peu de succès rencontré par les incitations au regroupement des zones d'accueil pour livraisons dans le plan d'aménagement de zone de la Z.A.C. Seine Rive Gauche à Paris, selon lequel "les places de stationnement prévues (...) pourront donner lieu à des regroupements et bénéficier d'accès communs sous réserve de l'avis des autorités compétentes. Il en est de même des aires nécessaires pour assurer toutes les opérations de chargement, de déchargement et de manutention".

³ Chapuisat, *op. cit.*, p. 67.

⁴ Jacquot, *op. cit.*, p. 9.

importante (décalage de la région parisienne en matière de plates-formes par rapport aux autres villes françaises, remise en cause des projets de la Port Authority).

Comme l'urbanisme réglementaire, l'urbanisme opérationnel et les procédures d'aménagement offrent de nombreux instruments d'action (en particulier les structures d'économie mixte). Mais on constate de la même manière l'absence de politiques intercommunales et l'exacerbation des politiques concurrentielles, que ce soit en faveur des équipements logistiques ou bien pour les éviter, comme dans certaines zones de la région parisienne.

On a déjà évoqué les dysfonctionnements provoqués par la multiplication "anarchique" sur le territoire français des plates-formes publiques soutenues en tout ou partie par les collectivités locales (chapitre 2, section II, partie II). L'offre publique de plates-formes relève d'actions des collectivités territoriales en matière de développement économique et partage avec l'ensemble de ces actions certaines caractéristiques : "le terme d'intervention économique reste flou (...). Cette intervention, de nature indirecte, se caractérise par son aspect de prestige et par un certain laisser-faire"¹. S. Biarez remarque que cette intervention permet la mise en œuvre d'une certaine intercommunalité même si, en raison à la fois de la décentralisation et de la crise économique, les actions d'aménagement en équipements du type de celles présidant à la mise en place des plates-formes logistiques se sont heurtées à l'exacerbation de la concurrence entre communes d'une même région ou agglomération².

Pour la région parisienne, aux termes d'une évaluation des propositions du Comité aménagement et logistique en Ile-de-France (CALIF) sur la localisation des plates-formes logistiques et sur la validité des outils existants en la matière (urbanisme de planification, urbanisme réglementaire, urbanisme opérationnel)³, les outils traditionnels d'urbanisme ont été jugés peu efficaces lorsqu'ils sont appliqués aux plates-formes et ce, à la fois dans leur fonction même d'outils et comme résultats d'aménagement.

Nous nous éloignons ici du droit. Rappelons les éléments suivants : l'urbanisme participe des catégories juridiques d'action sur le fret, que ce soit sous la forme de prescriptions (police de l'urbanisme et article 12 des POS) ou sous celle de prestations (le service public de l'offre d'équipements mentionné dans la LOTI, les actions traditionnelles d'aménagement de terminaux multimodaux, etc.). Ces outils sont potentiellement puissants, et mettent (potentiellement) en œuvre des politiques

¹ Biarez S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989, p. 270.

² *Ibid.*, pp. 288-289.

³ ACT consultants (1991), *op. cit.*

intercommunales. Cependant, ils n'ont pas jusqu'ici été utilisés de façon adéquate ou innovante. Il en va de même pour les compétences en matière de gestion de la voirie.

CHAPITRE 2. LA GESTION DE LA VOIRIE

L'usage extensif de la voirie est l'une des caractéristiques du transport des marchandises en ville. La gestion de la voirie relève de la théorie relative au domaine public¹, dont elle constitue une part prépondérante². Souvent déjà mise en œuvre en matière de transport de marchandises à travers les interdictions de circulation pour raison de "conservation" du domaine, elle représente une issue juridique potentielle à d'autres types de politiques du transport de marchandises en ville, grâce à deux de ses caractéristiques : c'est un instrument juridique puissant et c'est un instrument juridique flexible.

1. Gestion de la voirie et service public

En préambule, rappelons que la terminologie relative à la gestion de la voirie recouvre une police (celle de la "conservation") et une réglementation de service (les "actes de gestion"³), qui sont en l'espèce difficiles à distinguer l'une de l'autre⁴. Sans entrer dans le débat, nous rattachons ici essentiellement les actes actuels sur le fret relatifs au domaine public à des réglementations de police de la conservation (elles-mêmes difficiles à distinguer de réglementations de police de la circulation) tout en envisageant que des réglementations plus ciblées sur l'activité professionnelle du fret (comme les "licences de distribution urbaine) relèvent dans l'avenir de réglementations de service⁵.

L'élaboration de la doctrine relative au domaine public, et particulièrement à la voirie, est étroitement liée au développement de la notion de service public. Au début du siècle, alors qu'apparaissaient les courants théoriques favorables à une extension juridique de l'interventionnisme public (voir chapitre 2, section II de cette partie), le Conseil d'Etat a

¹ Le code de la voirie routière détermine les règles de l'occupation du domaine public routier, défini comme "l'ensemble des biens du domaine public de l'Etat, des départements et des communes affectés aux besoins de la circulation terrestre, à l'exception des voies ferrées" (article L. 111-1).

² Le domaine public n'englobe pas la totalité de la voirie, puisque la voirie privée échappe à son champ de gestion (rappelons que la police de la circulation s'exerce en dehors de toute référence domaniale, aussi bien sur le domaine privé que - en agglomération - sur la voirie appartenant à une autre entité publique).

³ Le sens du mot "gestion" est ambigu. Au XIXe siècle, la "gestion" s'oppose à "l'acte d'autorité". "Les actes de gestion étant, en ce sens, "ceux que l'administration accomplit en qualité de gérant et d'intendant des services publics" (Picard, *op. cit.*, p. 281). "Le terme "actes de gestion" désigne de nos jours les actes normatifs d'administration du domaine public qui s'imposent bien sûr à la volonté des particuliers mais qui se distinguent des actes de police sur le domaine public" (*Ibid.*, pp. 282-283).

⁴ "La doctrine ne sait pas si elle doit faire relever de la gestion ou de la police les mesures édictées à propos de l'utilisation du domaine public et visant un but étranger à la trilogie, comme l'esthétique ou la moralité" (*Ibid.*, p. 301).

⁵ "L'opinion majoritaire contemporaine est qu'il existe une opposition de nature entre la notion de police et la notion de gestion du domaine public, et que la police de la conservation relève non pas de la notion de police de l'ordre public mais, à raison de son fondement, de la notion de gestion" (*Ibid.*, p. 262).

estimé dans une série d'arrêts dont plusieurs sont relatifs à l'usage de la voirie que "l'Administration" pouvait intervenir au titre d'une compétence plus large que celle des pouvoirs de police, fondée sur la notion d'acte de gestion. Le domaine public se conçoit désormais "comme une richesse collective dont il appartient à l'Administration d'organiser et d'orienter l'utilisation dans l'intérêt général"¹. Les actes de gestion participent de la notion d'intérêt général, qui "tend donc à regrouper tous les buts qui ne peuvent entrer dans celle d'ordre public comprise par conséquent au sens strict"². La gestion de la voirie s'est ainsi détachée de la réglementation de la circulation. C'est la notion de "police de la conservation" qui domine, c'est-à-dire l'entretien de la voirie et non l'organisation des usages qui en sont faits. En qualité d'autorité domaniale, la puissance publique est responsable de l'intégrité et de la bonne conservation du domaine dont elle est propriétaire. Elle dispose à ce titre de pouvoirs spécifiques. "A partir du moment où le consensus juridico-politique a admis la légitimité d'une gestion économique du domaine public, c'est-à-dire à partir du moment où la pensée juridique a conçu la gestion non plus comme une activité exceptionnelle pour la puissance publique mais véritablement comme une fonction de l'administration vis-à-vis de son domaine, elle était disposée, sur le plan du droit positif, à lui reconnaître ses propres procédés d'intervention, ses propres autorités, ses propres buts, son propre régime juridique"³.

Mais la distinction entre gestion et police est encore confuse⁴, d'autant plus qu'en matière de voirie, contrairement à d'autres éléments du domaine public, les infractions à la police de la conservation (appelées contraventions de voirie) sont assimilées aux contraventions à la police de la circulation. La contravention de voirie routière ne concerne pas seulement les actes portant atteinte à l'intégrité du domaine routier, mais aussi ceux "portant atteinte à l'utilisation normale" de ce domaine, donc par exemple les actes portant atteinte à la circulation.

2. Les véhicules utilitaires dans les catégories d'usages de la voirie

Nous nous inspirons ici de l'ouvrage classique de F. Dufau sur le domaine public⁵. L'auteur distingue les "usages communs" du domaine public de ses "usages privatifs". "L'usage commun est anonyme et impersonnel. Il bénéficie à des administrés qui ne sont pas juridiquement individualisés". Nous reconnaissons au travers de cette

¹ Dufau J., *Le domaine public*, Paris, Ed. Moniteur (coll. Actualité Juridique), 1977.

² Picard, *op. cit.*, p. 302.

³ *Ibid.*, p. 300.

⁴ Un critère finaliste ne permet pas de trancher. La police assure communément la défense de l'ordre public, la gestion de la voirie vise à la maintenance du domaine public. Mais les actes de gestion peuvent viser un but d'ordre public comme la salubrité, alors que la police, pour assurer l'ordre public au sens large, peut viser explicitement ou indirectement la conservation du domaine.

⁵ Dufau, *op. cit.*

formulation ce qui caractérise le pouvoir général de police, réglementation s'exerçant sur des activités non identifiées de façon collective. A l'inverse, l'usage privatif correspond à la situation dans laquelle une portion du domaine public "est soustraite à l'usage commun au profit d'un particulier déterminé". Pour Dufau, l'essentiel du transport particulier (voitures particulières mais également l'ensemble du transport de marchandises) correspond à des "usages communs" de la voirie, à l'exception peut-être des poids lourds, qualifiés éventuellement de "véhicules d'un poids exceptionnel"¹ et caractérisés par "l'usage anormal" qu'ils font du domaine public, usage prolongé et éventuellement destructeur (mais qui reste licite).

Nous nous attarderons plus particulièrement sur la mise en évidence d'une catégorie intermédiaire entre l'usage commun et l'usage privatif : "il y a en effet des situations intermédiaires qui obéissent à un régime spécifique. Cette remarque vise notamment les entreprises qui assurent des activités de transport public sur les dépendances de la voirie". Ceci pose d'une façon générale le problème de l'exercice d'activités professionnelles directement sur le domaine public, activités qui n'entraînent pas d'occupation privative mais qui ne relèvent pas non plus d'un "usage commun" en raison de l'importance particulière de leur présence et de l'usage extensif qui est fait de la voirie. "Chaque fois que le domaine public est le siège d'une industrie ou d'un commerce dont l'exploitant offre au public les services, de telles activités sont soumises à des règles plus strictes que celles applicables aux usagers communs". Dufau caractérise cette situation intermédiaire "d'utilisation non privative du domaine public en vue de l'exercice d'activités professionnelles", et recense plusieurs catégories d'activités s'y rapportant (les transports en commun, les taxis, les auto-écoles, ainsi que plusieurs activités diverses comme l'utilisation de voitures à des fins publicitaires).

Les usages de la voirie qu'entraînent ces activités routières particulières ont chacun leurs caractéristiques propres, mais relèvent tous, en matière de régulation, de règles professionnelles ou de règles d'occupation de la voirie très restrictives. Les transports en commun² et les taxis sont soumis à la fois à un régime d'autorisation et à des règles de circulation contraignantes au regard de la liberté traditionnelle de circulation (en particulier la localisation des arrêts). En ce qui concerne les autres catégories d'usage, la réglementation la plus intéressante provient d'un arrêté du préfet de police de Paris obligeant les auto-écoles à disposer, "dans l'établissement ou à proximité", de parcs de

¹ Conseil d'Etat, 27 février 1914, *Bastin, Lombard*, Rec. p. 285.

² Conseil d'Etat, 29 janvier 1932, *Société des autobus antibois*. On a vu plus haut que cet arrêt a opéré un revirement de jurisprudence en matière de réglementation du transport collectif, qui relevait jusque-là d'une loi du 30 mai 1851 excluant la possibilité de mettre en place des régimes d'autorisations et de restrictions des lignes de bus.

stationnement privés, ce qui implique une véritable interdiction de fait du stationnement sur la voie publique, qui n'a pas été jugée discriminatoire par le Conseil d'Etat¹.

L'importance de telles limitations à la liberté de la circulation conduit à conclure que ces arrêtés correspondent (et ce, même si sur le plan formel le Conseil d'Etat les a fréquemment rattachés aux pouvoirs de police des maires) à une réglementation extérieure à ses buts de police, équivalant à l'exercice d'un véritable "pouvoir autonome de réglementation en vue d'assurer la meilleure utilisation du domaine public conformément à sa destination"². Les obligations imposées aux taxis, autobus ou encore aux auto-écoles "répondent bien davantage à des préoccupations de gestion domaniale qu'aux nécessités de la commodité de la circulation".

Ces interventions, fondées par la "meilleure utilisation du domaine", correspondent en matière de voirie à des "réglementations de service". En quoi ceci intéresse-t-il l'organisation de la circulation des marchandises en milieu urbain ?

3. Le régime des interventions en matière de voirie : impacts actuels et potentiels sur l'organisation du fret

En préambule, remarquons que la gestion matérielle de la voirie reste un domaine encore mal exploré, mais néanmoins prometteur en matière de politique sur le fret. "Porter attention aux déficiences du réseau routier est probablement un des aspects où le secteur public peut apporter le plus en termes d'efficacité du fret. Nombre des problèmes locaux sont relativement faciles et peu coûteux à traiter, et souvent ne réclament rien de plus qu'une reconnaissance de la part de l'ingénieur du trafic que les grands véhicules ont des besoins différents des voitures particulières et qu'il y a des bénéfices collectifs importants à attendre d'une attention explicite portée aux camions"³.

La gestion de la voirie offre des moyens juridiques supplémentaires à la régulation du fret et ouvre la possibilité d'une gestion intercommunale.

¹ Conseil d'Etat, 5 janvier 1968, *Préfet de police contre Chambre syndicale patronale des enseignants de la conduite des véhicules à moteur*, Rec. p. 14. Cette mesure a été rattachée à la catégorie de la police générale car "elle n'est pas étrangère aux nécessités du bon ordre et de la circulation". Les requérants ont mis en avant l'absence d'obligations imposées aux autres grands usagers de la voirie, comme "les entreprises de transport ou les entreprises d'entretien à domicile", mais le juge y a vu une "différence des situations de base". Voir Bon (1975), *op. cit.*, p. 260.

² Dufau, *op. cit.*, p. 331.

³ Ogden, *op. cit.*, p. 103.

3.1. Des moyens juridiques supplémentaires

La réglementation sur l'usage de la voirie permet un élargissement des motifs d'intervention en matière de transport des marchandises. En premier lieu, de nombreux actes relatifs aux usages communs sur le domaine public relèvent bien sûr de la police de l'ordre public et s'ajoutent à l'arsenal existant. L'article R. 141-3 du code de la voirie dispose par exemple que "le maire peut interdire tout ou partie du réseau des voies communales aux catégories de véhicules dont les caractéristiques sont incompatibles avec la constitution de ces voies, et notamment avec la résistance et la largeur de la chaussée ou des ouvrages d'art". En pratique la gestion de la voirie n'est pas éloignée, dans ses résultats et ses moyens, de la police de la circulation (ce qui crée d'ailleurs bien souvent des conflits de compétences et une dilution des responsabilités, "les gestionnaires de routes eux-mêmes ne sachant plus très bien qui doit faire quoi en agglomération tant la gestion, l'exploitation, l'entretien s'entremêlent à la circulation, le stationnement et les actions de police municipale"¹). "La protection de l'intégrité matérielle du domaine public routier est la condition nécessaire de la sécurité et de la commodité de la circulation ; les buts d'ordre public et de conservation sont ici indissociables"². La fragilité d'une voirie motivant l'interdiction de la circulation des poids lourds (police de la conservation) peut aussi justifier une mesure de protection de la salubrité ou du bon déroulement de la circulation (police de la circulation). La ville d'Utrecht dont nous avons étudié le projet pilote en matière de gestion de la circulation des véhicules utilitaires a en partie fondé sa réglementation du transport des marchandises en centre-ville sur la nécessité de limiter l'accès aux voies riveraines des canaux historiques, fragiles du fait des caves qu'elles abritent en sous-sol.

La compétence de gestion confère d'autre part aux pouvoirs locaux des moyens supplémentaires, distincts des motifs de police, d'agir en limitant certaines libertés traditionnelles dont le respect s'imposait aux règles de police. "Alors que les actes de police doivent toujours respecter les libertés publiques des administrés, ces mêmes libertés ne sont pas opposables à l'Administration lorsqu'elle intervient au titre d'un pouvoir de gestion domaniale"³. Ainsi, alors que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie est opposable aux mesures de police, il ne l'est plus en matière de gestion du domaine. C'est par ce biais que les juges ont admis dans les années 1930 les restrictions apportées aux activités de transport public de voyageurs en milieu urbain. L'affirmation d'actes de gestion distincts de la police a favorisé le passage d'une

¹ Becquey, *op. cit.*

² Dufau, *op. cit.*, p. 248.

³ *Ibid.*, p. 351. Ce principe a été dégagé en particulier par l'arrêt du Conseil d'Etat du 20 décembre 1957, *Société nationale d'éditions cinématographiques*. Ni la liberté de la presse, ni la liberté du commerce et de l'industrie ne sont opposables à la réglementation stricte d'un kiosque à journaux.

réglementation de police à ce qui s'apparente, pour le transport des voyageurs, à une réglementation professionnelle : "(...) le fait d'accorder des pouvoirs accrus à l'autorité de police à l'égard de la liberté de commerce et de l'industrie lorsque cette dernière s'exerce sur le domaine public [risque de] faire que la réglementation de police ne débouche, plus ou moins inévitablement, sur une réglementation professionnelle"¹.

En ce qui concerne le fret, les nécessités de la gestion de la voirie auraient pu (mais nous avons vu que le régime juridique de ces emplacements était à l'heure actuelle celui d'une simple police de la circulation) justifier la mise en place d'emplacements réservés sur voirie ou les autorisations d'utilisation des couloirs de bus aux livraisons dans le but de permettre une utilisation plus rationnelle et donc plus "économique" du domaine public. Surtout, bien qu'aucune décision jurisprudentielle ne soit encore, à notre connaissance, intervenue en la matière, on peut supposer que la responsabilité en matière de gestion du domaine pourra fonder des mesures telles que l'octroi de licences de distribution urbaine (représentant un degré élevé d'intervention sur l'organisation d'une activité jusque-là considérée comme relevant du secteur privé et protégée par les principes traditionnels de la liberté du commerce et de la circulation), de la même manière qu'elle a aidé à fonder les régimes d'autorisation des systèmes de transport en commun. Il y aurait là une "prime à l'innovation" puisqu'à travers les pouvoirs de gestion, la puissance publique, en particulier locale, pourrait se voir autorisée à intervenir directement en matière d'organisation logistique urbaine. Les nécessités de la conservation du domaine permettraient d'abandonner la vision fragmentaire, prévalant à l'heure actuelle, de véhicules aux usages individuels, au profit d'une conception systémique du transport des marchandises ².

Enfin, on peut noter que la gestion de la voirie permet l'imposition de contributions financières aux propriétaires ou responsables de véhicules "dont la circulation entraîne des détériorations anormales" sur le réseau communal normalement entretenu par la commune (article L. 141-9 du code de la voirie routière)³, ces contributions devant être affectées à la réparation des voies. Il y a là un moyen d'action potentiellement important pour les communes.

Le risque existe néanmoins de voir ces pouvoirs de gestion, validés par le juge, et constitués par l'ensemble des moyens actuels ou potentiels donnés par les compétences

¹ Bon (1975), *op. cit.*, p. 252.

² La gestion du domaine correspond ainsi à l'un des quatre exemples choisis par J.B. Auby dans sa présentation des innovations juridiques récentes susceptibles d'améliorer la gestion de la ville, avec en particulier la mise en place de baux de longue durée permettant l'installation durable d'un "partenaire" privé de la commune sur le domaine public. Auby (1993), *op. cit.*

³ Conseil d'Etat, 9 janvier 1981, *S.A. Etablissements Célerier*, Rec. p. 984.

sur la voirie, venir renforcer la vision sécuritaire et essentiellement restrictive de la gestion de la circulation du fret. De nombreux éléments convergent déjà pour faire de la circulation urbaine des véhicules utilitaires un objet privilégié de l'exercice du pouvoir de police municipale. Dangereux, inesthétiques et polluants, caractérisés par un usage extensif et souvent destructeur de la voirie, les véhicules utilitaires multiplient les occasions d'un recours à la réglementation sur des motifs relatifs à la protection de l'ordre public. La grande variété des gammes de véhicules, qui s'exprime par des poids et dimensions extrêmement divers, rend les véhicules utilitaires particulièrement exposés aux réglementations de type discriminatoire. Dans le cas d'une justification, grâce à la police de la conservation, de solutions de type "licence de distribution urbaine", le transport des marchandises bénéficierait d'une organisation publique sophistiquée, peut-être, mais coûteuse et visant essentiellement à "cacher" une activité considérée comme nuisible. Nous revenons sur ce point dans le chapitre sur le service public.

3.2. Un domaine plus flexible que la police

Le développement de la notion de gestion de la voirie a permis des réformes en matière de coordination des actes administratifs. Dans le périmètre du territoire communal d'abord, par exemple en ce qui concerne les travaux sur la voie publique : depuis la loi du 22 juillet 1983 (article L. 115-1 du code de la voirie routière), le maire peut coordonner les travaux sur la voie publique, en établissant tous les ans un calendrier des opérations sur l'ensemble de la commune. Surtout, la gestion de la voirie, parce qu'elle n'est plus une mesure de police, peut être exercée par une autorité intercommunale.

3.2.1. Une gestion intercommunale

La distinction gestion/police a des conséquences sur le régime juridique de l'attribution des compétences. La gestion de la voirie ne compte pas au nombre des pouvoirs propres du maire et le conseil municipal a une compétence générale en la matière¹ ; elle est par conséquent transférable à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Un certain nombre de communautés urbaines ou communautés de communes ont reçu une compétence générale en matière de gestion de la voirie. La compétence de "voirie et signalisation" revient obligatoirement aux communautés urbaines, parmi d'autres attributions définies par la loi, ainsi que l'action en matière de parcs de stationnement hors voirie². En ce qui concerne les communautés de villes, dont la mise en place est proposée par la loi du 6 février 1992 aux agglomérations de plus de 20 000 habitants, elles doivent exercer l'un au moins des

¹ Article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, articles L. 141-3, 141-6 et 141-11 du code de la voirie en particulier.

² Article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

quatre blocs de compétences définis dans la loi (blocs parmi lesquels figurent "la création, l'aménagement, l'entretien de la voirie, les plans de déplacements urbains et les transports urbains"¹). Enfin, un certain nombre de syndicats de communes ou de districts, dont les compétences sont pour la plupart librement déterminées lors de la décision institutive, se sont vu attribuer une compétence de voirie.

Cependant, dans la pratique, les solutions institutionnelles de gestion intercommunale de la voirie sont peu mises en œuvre², ou fonctionnent mal. La loi a d'abord renforcé les décalages. A la suite de la décentralisation, les communes membres se sont vu offrir la possibilité d'exclure certaines des compétences jusque-là obligatoires d'une communauté urbaine, "lorsque ces équipements ou ces opérations sont principalement destinés aux habitants d'une commune"³. Le bloc "voirie-stationnement" fait partie des compétences susceptibles d'être soustraites à la responsabilité des communautés urbaines. Apparaît, à travers ce changement, une évolution de la conception relative à la voirie, qui relève de moins en moins d'une gestion de flux et de réseau et de plus en plus "d'une gestion patrimoniale"⁴, limitée à l'aire communale sur laquelle s'exerce la compétence de conservation et de maintenance. Il est en effet difficile de considérer qu'une voirie, même locale, puisse être "principalement destinée aux habitants d'une commune".

J.M. Offner⁵ note à cet égard une "incapacité institutionnelle à penser le réseau" : "si le niveau national peut éventuellement négliger la notion de réseau, elle apparaît indispensable à la compréhension du fonctionnement, donc au traitement, de la voirie locale. Mais les difficultés institutionnelles et l'absence d'un opérateur unique de la voirie interdisent pour le moment une telle approche".

P. Ménerault⁶ a utilisé une méthode comparative pour tenter de comprendre pourquoi, en milieu urbain, la gestion de la voirie n'a pas suivi l'évolution des transports collectifs, marqués par une organisation intercommunale. L'explication est multiple. La voirie, réseau - support, est un "système connexe" très imbriqué (routes nationales, départementales, communales) mais au sein duquel la dimension urbaine apparaît peu,

¹ Article L. 5216-16 du code général des collectivités territoriales.

² Ménerault P., *Réseaux de transports et solidarités territoriales en milieu urbain*, thèse de Doctorat, Université Paris - Val-de-Marne, février 1991. P. Ménerault cite une enquête montrant que sur 23 grandes agglomérations françaises, 7 seulement ont un organisme intercommunal de gestion de la voirie, contre 70% en matière de transport en commun. De plus, les organismes intercommunaux en matière de voirie sont surtout des SIVOM (syndicats intercommunaux à vocation multiple) et rarement des districts (qui constituent pourtant les établissements intercommunaux les plus "intégrateurs" sur le plan de l'intercommunalité, grâce en particulier à la mise en commun de la taxe professionnelle).

³ article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales

⁴ Ménerault, *op. cit.*, p. 130

⁵ Offner J.M., "La voirie : un réseau en quête d'opérateurs", *Aménagement et sécurité des réseaux routiers locaux*, colloque INRETS, juin 1990.

⁶ Ménerault, *op. cit.*, p. 133

tandis que le réseau de transport en commun, réseau - service, plus "juxtaposé" que connexe, différencie clairement l'urbain de l'interurbain. Tout un ensemble de dispositifs favorisent l'intercommunalité dans le transport en commun (versement-transport¹, "contrats de développement" avec le CETUR², attitude plutôt favorable de la direction des Transports Terrestres envers le transport collectif et d'une façon générale croissance de l'expertise en matière de transport en commun). A l'inverse, l'intercommunalité régresse en matière de voirie car celle-ci obéit à une logique de gestion de l'espace public et non de réseau. Depuis un décret du 30 janvier 1975, la maîtrise d'œuvre pour l'entretien de la voirie peut être confiée à une entreprise privée. Mais en pratique ce type de concession reste rare, alors qu'il domine la gestion du transport en commun. Le plus souvent, même lorsque son territoire correspond géographiquement à l'agglomération urbaine (et non, comme c'est souvent le cas, aux subdivisions de l'Équipement, dont le "maillage du territoire est autonome des institutions locales" et s'explique par une histoire rurale³), la compétence d'un syndicat intercommunal chargé de la voirie reste souvent purement formelle et celle-ci demeure en pratique aux mains des techniciens locaux ou des ingénieurs de l'Équipement. En définitive, sur le plan de la mise en œuvre de l'intercommunalité, les avantages potentiels qu'offre la gestion de la voirie ne sont pas exploités.

3.2.2. Un service urbain de la gestion de la voirie ?

Devant les difficultés à penser la voirie en termes de réseau, plusieurs auteurs, partant du principe selon lequel la voirie urbaine, en tant que ressource rare, méritait une intervention publique innovante, ont préconisé la transformation de sa gestion en un véritable service urbain, intégrant l'exploitation de l'équipement lui-même (pour F. Ascher, "on ne réalise plus des "équipements", on offre des "facilités", des "utilités urbaines" ; "la voirie devient le service d'accessibilité"⁴) et la réglementation des flux qui en font l'usage. Ainsi, constatant que l'on est parvenu à passer d'une vision circulatoire de la voirie dans les années 1970 à une notion d'espace public dans les années 1980, P. Ménerault se demande s'il ne vaudrait pas mieux passer d'une notion "curative" de la voirie (sauvegarde, entretien de l'existant) à une notion élargie, plus fonctionnelle, ayant

¹ En ce qui concerne en tout cas les années 1970, le versement-transport jouant ensuite un rôle moins favorable à l'intercommunalité puisque le seuil du nombre d'habitants est abaissé et des communes-centre peuvent l'instituer sans avoir à se regrouper avec les communes périphériques. *Ibid.*, p. 106.

² Le CETUR est aujourd'hui remplacé par le CERTU (Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques), localisé à Lyon.

³ Le territoire des subdivisions des directions départementales de l'Équipement ne coïncide que rarement avec celui d'une agglomération urbaine. Il l'englobe ou au contraire lui est inférieur, certaines subdivisions ayant même un territoire de compétence discontinu.

⁴ Ascher, *op. cit.*, p. 242.

par exemple pour objectif de garantir une circulation pour tous dans de bonnes conditions.

En conclusion, les pouvoirs de gestion sont (potentiellement si ce n'est dans les faits) intercommunaux. Ils pourraient constituer un moyen de rendre effective à très court terme une gestion intercommunale de la réglementation du fret. Une telle évolution reste néanmoins tout à fait hypothétique : on vient d'observer le peu de succès que les formules facultatives pour une gestion intercommunale de la voirie avaient rencontré. La gestion de la voirie demeure attachée à une vision essentiellement restrictive (la "conservation du domaine") de la circulation des véhicules utilitaires, dont l'objectif reste principalement d'interdire la circulation de véhicules poids lourds localement destructeurs ou nuisibles. Cette dimension conservatoire n'existe pas en matière de service public.

CHAPITRE 3. LE FRET ET LE SERVICE URBAIN

Nous avons vu en introduction l'évolution historique de la notion de police et l'apparition puis la consolidation d'une doctrine du service public. La notion de service public est aujourd'hui en débat, dans le cadre inédit d'une ouverture aux pratiques et aux constructions juridiques des autres pays européens et de l'élaboration d'une notion communautaire du service public¹. Ce contexte est l'occasion d'une réflexion sur l'adaptabilité de la notion de service public à une gestion publique du fret en milieu urbain.

Le fil conducteur des catégories traditionnelles du droit administratif ne permet pas de rattacher directement le fret à la conception juridique du service, mais les débats actuels plus généraux sur la notion de service public laissent entrevoir un rapprochement entre le fret et la notion de service urbain.

1. Les difficultés d'un service public du transport des marchandises

Que veut dire service public du transport des marchandises ? On a vu que l'article 5 de la LOTI définissait le "service public des transports" comme un ensemble de missions²

¹ Plusieurs rapports récents traitent de l'Europe du service public. Voir en particulier Denoix de Saint Marc R., *Le service public*, rapport au Premier ministre, Paris, La documentation Française, 1996, qui conclut à la compatibilité de la doctrine française du service public avec l'unification européenne ; Jeannot G., *La modernisation des services publics dans la perspective de la construction européenne*, note de synthèse au Conseil général des Ponts et Chaussées, version 18/11/96, LATTS, 1996 qui met aussi en valeur l'existence de "termes communs", comme les droits fondamentaux des personnes et l'environnement, qui permettent aux différentes traditions européennes relatives au service public de se comprendre et au-delà d'apprendre les unes des autres.

² Outre "l'organisation du transport public", les missions regroupent : "la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport et leur mise à disposition des usagers dans des

parmi lesquelles figure "l'organisation du transport public", ce dernier étant défini comme "l'ensemble des transports de personnes ou de marchandises à l'exception des transports qu'organisent pour leur propre compte des personnes publiques ou privées". Que recouvre en ce sens l'organisation du transport public ? Il est bien évident que le législateur n'a pas voulu donner à la puissance publique mission de gérer directement ou de concéder l'ensemble des transports pour compte d'autrui (la LOTI rappelle à cet égard, dans son article 5, que "la liberté de gestion des entreprises privées est garantie par l'Etat"). Mais le législateur, en opérant une distinction entre activité privée et activité destinée au public, a voulu permettre pour cette dernière une intervention plus large de la puissance publique. Cette régulation à double niveau du transport, traditionnelle pour le transport de voyageurs, ne s'est pas opérée pour le fret urbain où la notion de service public ne s'est développée qu'en ce qui concerne le courrier postal¹. Que signifierait un service public élargi en matière de transport de marchandises en ville ?

1.1. Sur la base de quelle mission d'intérêt général ?

Si sur un plan organique ou matériel, un service public se définit par un rattachement, direct ou indirect, à une personne publique ou à l'exercice de prérogatives de puissance publique, sur un plan fonctionnel il remplit nécessairement une mission d'intérêt général. Cette notion d'intérêt général est ambiguë, sa frontière mouvante ayant d'ailleurs contribué au renouvellement constant de la conception du service public. "L'intérêt général n'est pas une notion très juridique, ni très opérationnelle puisqu'elle implique un jugement de valeur ou, tout au moins, une évaluation de caractère sociologique ou même politique. Elle est variable dans le temps et dans l'espace. A la limite, un économiste dirait que toute activité professionnelle non délictueuse est une activité d'intérêt général : du moment qu'elle rencontre une demande solvable, c'est qu'elle répond à un besoin de la population"². Cependant il est, pour les juristes, possible de "trancher" et de reconnaître à certaines activités "la dignité de service public"³, à l'aide de critères variables selon les époques. La frontière du service est

conditions normales d'entretien, de fonctionnement et de sécurité" ; la réglementation des activités ; l'information sur le système de transport ; le développement de la recherche et des statistiques (article 5 de la LOTI). La mission relative à la mise à disposition d'infrastructures et d'équipements relève d'une conception traditionnelle d'aménagement. Le service public n'est pas, en la matière, celui du transport mais celui de l'offre de *conditions* favorables au transport. Voir chapitre 1 de cette section sur les pouvoirs d'urbanisme.

¹ Le monopole postal a été confirmé par la directive européenne 91/476 et une résolution du Conseil du 7 février 1994 (94/216). Il s'exerce en France pour toutes les "lettres" ("tout document manuscrit, imprimé, polygraphié, autographié, ou obtenu à l'aide d'un moyen mécanique quelconque, expédié sous enveloppe (close ou ouverte) ou à découvert, et ayant pour l'expéditeur et pour le destinataire, ou pour l'un deux, le caractère d'une correspondance actuelle et personnelle"), quel que soit leur poids, et pour les "paquets de papier" de poids inférieur à 1 kg. De nombreux services échappent au monopole, notamment le transport express. Voir Lamy transport, volume I, n°723.

² Rougevin-Baville et *al.*, *op. cit.*, p. 215.

³ *Ibid.*

mobile et s'est constamment déplacée selon la détermination (qui relève d'un choix politique répondant aux évolutions sociales¹) de ce qui est un "droit fondamental", selon la tolérance de l'opinion publique aux pollutions, selon l'état des techniques, entraînant différents partages des rôles entre public et privé ou entre organisation supra-locale (de l'Etat ou de groupes privés) et initiative locale.

Un service public peut être d'abord mis en place pour assurer la satisfaction d'un besoin fondamental élevé au rang de "droit" (droit au transport, droit au logement, à l'éducation...) afin de maintenir la cohésion sociale et territoriale et de veiller à la solidarité². C'est en partie la conception du "service universel", mise en avant aujourd'hui dans les débats européens. Pour assurer ce type de service, une activité urbaine peut être partagée entre un pôle relevant de l'économie de marché pure et un pôle qui dépend d'une intervention publique prestataire ou organisatrice. C'était par exemple le cas de la distribution alimentaire au début du siècle avec la mise en place d'épiceries municipales. C'est le cas du logement³ et du transport de voyageurs aujourd'hui, domaines dans lesquels une offre collective côtoie l'offre privée. Y a-t-il en l'occurrence un droit au transport de marchandises ? Plus exactement, est-ce qu'un industriel, un commerçant, quel que soit le lieu de leur activité, sont redevables d'un service de fret à prix raisonnable ? Il est évident que la cohésion sociale ne requiert pas de service public du transport des marchandises. Le libre jeu du marché parvient à assurer à tout expéditeur ou destinataire, quelles que soient l'origine et la destination géographiques des marchandises, un service de transport de fret à prix bas : la prestation, grâce à un secteur du transport fortement concurrentiel, est déjà universelle⁴.

Le statut de service public peut aussi être justifié lorsqu'une activité met en œuvre des systèmes techniques complexes se traduisant soit effectivement par un monopole, soit par une distribution parcimonieuse des droits d'exploitation (il est plus efficace de limiter la concurrence afin de ne pas multiplier les investissements à long terme complexes et coûteux et de permettre la constitution de profits supplémentaires favorisant le développement de la recherche et des innovations). C'est le cas des infrastructures routières ou des réseaux d'assainissement et c'était, jusqu'à la récente diversification des canaux de distribution, également celui des télécommunications. En

¹ "Le service public est traversé par la société. Ses transformations ne sont pas seulement le fruit d'une redéfinition politique des objectifs, les moyens mobilisés, les manières de faire sont directement soumis à ces mêmes évolutions de la société" (Jeannot, *op. cit.*, p. 2).

² L. Duguit parlait de tout ce qui peut aider à promouvoir "l'interdépendance sociale".

³ G. Jeannot rappelle cependant l'ambiguïté du logement social français, davantage destiné à assurer aux classes moyennes un tremplin social qu'à loger les plus pauvres : la notion de "service social" est équivoque (Jeannot, *op. cit.*).

⁴ Le maintien de prix bas pour le transport et la livraison des marchandises, alors que les coûts sont croissants, constitue précisément un des dysfonctionnements du transport routier des marchandises, incitant au non respect des réglementations sociales en particulier.

matière de fret en revanche, on ne relève pas de transformation technologique telle que les nécessités techniques du transport de marchandises en ville imposent une organisation monopolistique ou un soutien massif de la puissance publique, en tout cas en ce qui concerne le fret routier pour lequel les secteurs professionnels se sont révélés (et devraient continuer à le faire) capables de mettre en œuvre l'automatisation et les nouvelles technologies d'information requises par la logistique moderne.

Des services utilisant des modes de transport alternatifs et des techniques intermodales pourraient constituer un premier motif d'intervention publique sur le transport de marchandises en ville au nom de l'intérêt général. On a constaté à New York les difficultés que rencontrait la puissance publique à inciter au développement d'un service de "truck ferry", les acteurs privés estimant que la responsabilité, les risques et les coûts lui incombait, malgré l'intérêt évident que l'aboutissement d'un tel projet présenterait pour la collectivité et pour les transporteurs eux-mêmes. En région parisienne, c'est une entreprise publique, le Port autonome de Paris, qui soutient les expériences de transfert sur barges des transports (autrement routiers) de déblais de chantier. Ces expériences se font principalement, au delà d'une nécessité technique, au nom de la protection de l'environnement. En effet, l'existence d'un service se justifie en troisième lieu lorsque des externalités provoquées par une activité privée ont atteint un degré tel que la puissance publique se charge de les organiser afin de procéder à des arbitrages que le marché n'a pas pu assurer et de veiller à une allocation "durable" des ressources naturelles. La gestion des externalités, domaine croissant de justification d'une intervention publique allant au-delà de simples réglementations de police, semble le seul véritable motif d'intérêt général pouvant justifier une intervention publique prenant la forme du service, en matière de fret urbain.

1.2. Avec quelles modalités ?

La reconnaissance d'un service public entraîne la mise en œuvre de modalités précises d'organisation et d'exploitation. Lorsqu'un service a été défini, il est pris en charge par les pouvoirs publics. Il y a alors identification d'une "autorité publique organisatrice" qui prend les mesures réglementaires et les décisions individuelles d'accès au service (régime d'autorisations), en définissant par un cahier des charges des missions précises et les modalités d'exploitation. On peut distinguer la prestation directe du service par la puissance publique (la "régie") de la prestation indirecte (la "concession" au sens large)¹. La proportion est à peu près semblable pour le transport collectif de voyageurs. On a rappelé plus haut l'apparition de la distinction, devenue depuis traditionnelle, entre

¹ La régie concerne en France par exemple 25% des réseaux de distribution de l'eau, les 75% restant étant pris en charge par le secteur privé délégataire.

service public industriel et commercial (SPIC) et service public administratif (SPA)¹, le premier étant régi par le droit privé avec quelques éléments de droit public, le second par le droit administratif. Cette distinction recoupe en partie celle entre services locaux et services nationaux, du fait de l'importance de la prise en charge des services locaux par des entreprises privées (assurant de ce fait la déconnexion entre secteur public et service public): la plupart des services locaux (eau, transport, assainissement,...) sont des SPIC². Mais même s'ils sont plus proches du marché, les services publics locaux continuent à être caractérisés par des prérogatives de puissance publique, dont très souvent celle du monopole.

En ce qui concerne le fret, la question de la délégation de la gestion se pose peu, une régie municipale du transport de marchandises apparaissant difficilement concevable (pour des raisons de compétences techniques en particulier). Paraît plus envisageable un système de concession par lequel un concessionnaire se verrait confier le service de distribution urbaine, sur le modèle de Monaco (nous renvoyons à la discussion de la partie II). Le "modèle français" du service urbain (voir plus loin) donne l'exemple d'une autre configuration possible, sous forme de grands groupes de services de fret. Des transporteurs ou prestataires logistiques nationaux ou européens offrirait alors un "produit logistique" de fret urbain, représentant une offre banalisée, standardisée, de centres de distribution urbaine en coopération contractuelle avec chacune des localités d'implantation. C'est l'évolution actuelle qui se dessine en Suisse avec les projets-pilotes de centres de distribution urbaine proposés "clé en main" aux municipalités, parfois à leur initiative, par des bureaux d'études privés. L'apparition de tels projets est aussi perceptible en France³. Dans ce cas de figure, le droit privé resterait dominant pour tout

¹ La distinction entre service industriel et commercial et service administratif a une origine jurisprudentielle. L'arrêt du Conseil d'Etat *Union Syndicale des industries aéronautiques* du 16 novembre 1956, Rec. p. 434, a avalisé une double évolution de la pratique selon laquelle de plus en plus d'organismes de droit privé assuraient des services publics administratifs alors que des personnes publiques prenaient en charge des activités traditionnellement privées. Cet arrêt précise le "faisceau d'indices" permettant de caractériser le service : objet, origine des ressources, modalités de fonctionnement. "La règle du jeu est la suivante : un service ne sera reconnu comme industriel et commercial que si aux trois points de vue - objet, origine des ressources, modalités de fonctionnement - il ressemble à une entreprise privée. Il suffit qu'il en diffère à l'un de ces trois points de vue pour qu'il soit tenu pour administratif" (Chapus, *op. cit.*, p. 545). Notons cependant que l'évolution législative, des lois de décentralisation jusqu'aux lois très récentes sur les contrats de délégation de service public (loi du 29 janvier 1993), a largement contribué à l'affaiblissement de la distinction entre SPIC et SPA, qui reste cependant mentionnée dans le code des collectivités territoriales (articles L. 2221-1 et L. 2221-2). Voir le dossier spécial sur la délégation de service public dans *Actualité Juridique - Droit administratif* du 20 septembre 1996 (pp. 572-579).

² La distribution d'eau, l'exploitation des réseaux d'électricité ou de gaz ont un caractère de SPIC qui n'a jamais été contesté. En revanche, le statut de l'assainissement a été plus discuté par la jurisprudence. Un certain nombre de services locaux relèvent successivement des deux régimes au gré de la jurisprudence. Voir Borgetto M., "Services publics locaux et principe d'égalité", *Revue française de Droit administratif*, 9 (4) juillet-août 1993.

³ On peut citer des projets à Lille et Arras ainsi qu'à Besançon. Voir la présentation du concept de "CLES" (section IV, partie II).

ce qui concerne les relations du concessionnaire du service de transport avec ses principaux fournisseurs et marchés, sur le modèle des SPIC à la française.

La question de l'opportunité d'un monopole pourrait-elle davantage se poser ? Paris est un exemple très ancien de concession d'un monopole de la distribution des marchandises : X. Bezançon¹ rapporte qu'en 1170 le roi Louis le Gros avait accordé aux bourgeois de Paris le privilège du transport des marchandises (inaugurant une longue période de réglementations professionnelles et de contingentements dans les villes françaises, consécutive aux "concessions de communes" accordées par le roi). "Pourquoi ces professions sont-elles monopolisées ? Elles représentaient un revenu assuré pour les communes, tout en évitant toute concurrence à leurs détenteurs, dans des domaines de distribution de services, vitaux pour la population, requérant une attention permanente de l'autorité publique en fonction de la rareté des vivres et des disettes éventuelles". Au-delà de cet exemple anecdotique, nous avons vu le cas de la ville de Monaco, dont les particularités locales ont sans doute permis une telle construction juridique sans susciter d'opposition au nom de la liberté du commerce ou de celle de la libre circulation des services rappelée par le traité de Rome. Cette organisation monégasque appliquée sur le territoire français serait vraisemblablement annulée par le juge au nom du respect de la liberté du commerce et de l'industrie.

Les modalités d'un partage des coûts et du financement d'un service public urbain du transport des marchandises sont enfin à considérer. Prenons le cas des transports collectifs, dont le modèle en France est original, fondé, outre son exploitation systématiquement déléguée au secteur privé, sur la vérité des prix complétée par une subvention éventuelle de la puissance publique². En matière de fret, c'est aussi la solution adoptée par Monaco : l'opérateur privé chargé d'exécuter le service de distribution est rétribué par une participation des destinataires (restée théorique) et des subventions municipales complémentaires diverses, qui se sont révélées déterminantes pour l'équilibre budgétaire des opérations. L'intervention publique sur le plan financier apparaît, à la lumière des expériences de centres de distribution urbaine, importante puisqu'un "service de distribution seul n'est pas rentable" (exploitant de la plate-forme de Monaco). On a vu que les coûts du transport de marchandises en ville étaient mal

¹ Bezançon X., *Les services publics en France, du Moyen-Age à la Révolution*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 1995, p. 75.

² Une doctrine s'est progressivement forgée en une décennie, de 1971 à 1981. Elle consiste à dire que si un bien ne peut être tarifé à son coût de production pour des raisons qui tiennent à la solvabilité des usagers et si ce bien doit malgré tout être offert, alors c'est à la puissance publique de combler la différence. L'invention est de taille (...) car dans tous les autres pays industriels la réponse a été de dire : donc ce bien ne peut être exploité que par un opérateur public. Cette situation conduit à multiplier les subventions d'équilibre et à généraliser les partenariats, les financements croisés ; cela ne facilite pas la transparence économique". Lorrain D., "France : le changement silencieux", in Lorrain D. et Stoker G. (sous la dir.), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La découverte, 1995, p. 112.

répartis entre transporteurs et destinataires. Dans le cadre d'une organisation de service public, dont les bénéficiaires ne sont pas toujours tenus de payer, pour des raisons d'équité sociale ou territoriale, l'ensemble de la prestation qui leur est rendue, ce partage des coûts pourrait apparaître encore plus déséquilibré. Une organisation sous forme de service public a souvent pour effet la non transparence des coûts et les modalités du partage de biens collectifs. Or dans le cas du fret urbain, la notion de bénéficiaire est difficilement cernable. Le service de transport est généralement payé en amont par l'expéditeur (port payé) et non en aval par le destinataire (port dû). Le prix se répercute sur ce dernier dans le prix global de la marchandise vendue, mais de façon indirecte, sans visibilité des coûts réels.

1.3. Avec quels engagements de service public?

Le régime du service public implique traditionnellement une triple garantie de "mutabilité", "d'égalité" et de "continuité". L'application au transport des marchandises de tels principes ne pose pas de problèmes de fond.

La mutabilité se manifeste par un engagement aux investissements dans les nouvelles technologies éventuelles, l'exigence d'une adaptation à l'évolution générale des besoins, ainsi qu'un niveau satisfaisant de qualité du service (pas de service public "au rabais"). L'expérience acquise par les transporteurs et l'adaptabilité dont ils ont fait preuve dans la mise en œuvre du juste à temps et des prestations logistiques ont déjà démontré leur flexibilité et leur capacité de réaction aux besoins nouveaux. En revanche, le principe de mutabilité implique aussi l'absence de toute relation contractuelle contraignante ou de droits acquis en faveur de certains usagers, ce qui est directement contredit par la situation actuelle de dépendance économique ou juridique des transporteurs envers les bénéficiaires du transport (destinataires et expéditeurs). Une organisation sous forme de centre de distribution urbaine pourrait offrir à cet égard l'occasion d'un rééquilibrage.

L'égalité¹ devant un service public est un principe à valeur constitutionnelle. Elle s'entend sur un plan territorial (tous les usagers potentiels doivent pouvoir bénéficier du service, quelle que soit leur localisation dans la ville), ainsi que sur un plan social et financier (il ne doit pas y avoir de discrimination de prix selon les usagers, le service ne doit ni exclure ni privilégier). Or on sait qu'existe déjà en matière de fret une couverture spatiale urbaine quasi totale du service de transport ("l'ubiquité" du réseau routier constituant à cet égard l'un des principaux avantages du transport routier). D'autre part, la mise en œuvre du principe d'égalité a fait l'objet de multiples aménagements,

¹ Voir Borgetto, *op. cit.*, sur le traitement jurisprudentiel du principe d'égalité (pour le service local de la distribution de l'eau en l'occurrence), pp. 682-688.

permettant une prestation ciblée sur de "grandes catégories d'usagers" placés dans des circonstances identiques¹. La différenciation (modulation tarifaire par exemple) d'un service de distribution de marchandises en fonction des quartiers à desservir, ou sur la base du type de commerce à livrer, serait sans aucun doute légale.

Enfin le principe de continuité, selon lequel la fourniture d'un service public ne peut être interrompue, impose une charge importante au concessionnaire, l'interruption du service constituant une de ses fautes les plus graves. Mais il existe là encore de nombreux aménagements jurisprudentiels (en matière de droit de grève par exemple).

La concrétisation de ces principes, dans un cahier des charges précis, peut en revanche se révéler relativement plus contraignante et imposer à l'entreprise concessionnaire une organisation logistique particulière, comme on l'a vu à travers l'exemple de certaines expériences de centres de distribution urbaine. La protection de l'environnement, justification principale d'un service de fret urbain, conditionne les engagements du concessionnaire en matière de diminution des véhicules-km-heures de transport. Ceci peut signifier en pratique un nombre limité de véhicules utilisés, un taux minimal de remplissage des véhicules et l'interdiction des déplacements à vide, ou encore l'imposition de types de véhicules particuliers, utilisant des carburants non polluants par exemple.

En conclusion, l'application des grands principes juridiques du service public au fret urbain ne semble pas poser de problèmes, ne serait-ce qu'en raison de leur grande flexibilité. On a vu en revanche que la légalité d'un service du fret en ville qui relèverait d'un monopole ou quasi-monopole n'était pas assurée. Enfin, une organisation de service public risque surtout de se révéler inopportune. Les modalités pratiques qu'impliquent un service public risquent d'être mal adaptées à une organisation fonctionnelle du fret, principalement pour des raisons de coût et de situation dominante ou monopolistique. Du fait de la traduction contractuelle contraignante qu'il représente, un service public est difficilement compatible avec les besoins logistiques aujourd'hui dominés par la flexibilité et la variété des solutions offertes à des clients usagers très divers, et pourrait représenter une baisse de la qualité du service rendu au client. L'étude de l'Université de Delft précitée (section IV, partie II) avait estimé la part véritable du marché d'un service collectif de distribution urbaine à seulement 5% du total des mouvements de produits en ville, représentant un impact potentiel faible². Nous renvoyons aux conclusions de la section IV, partie II sur les centres de distribution urbaine pour illustrer les autres inconvénients liés à l'organisation sous forme de service

¹ Conseil d'Etat, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, Rec. p. 274.

² Dablanç et Massé, *op. cit.*, p. 19.

public de la distribution urbaine, en particulier en matière d'aménagement spatial d'une agglomération.

Si la pertinence d'une solution de service public en ce qui concerne le fret n'apparaît pas d'emblée, peut-être convient-il de poser la question différemment. Le fret ne peut pas être directement rattaché à la conception juridique du service public, mais il est en revanche de plus en plus proche des notions actuelles, principalement non juridiques, du service urbain.

2. L'évolution du champ du service urbain

Alors que la notion juridique du service public est née en partie de l'apparition des services publics locaux et s'est par la suite enrichie à l'occasion des débats suscités par l'interventionnisme économique des communes, la doctrine publiciste ne s'est pas montrée depuis très prolifique sur la notion de service urbain proprement dit (nous reparlons plus loin des évolutions juridiques récentes relatives à la délégation de service). Sortir du champ du droit administratif permet d'en préciser certaines évolutions récentes. D'autres disciplines sont en train de procéder à une réévaluation de la notion de service dans le cadre d'un débat plus général relatif au gouvernement des villes. Dans cette optique, la place du fret prend une dimension nouvelle.

2.1. La notion de service urbain

"Le" service public présente des modalités et des finalités différentes selon que l'on s'attache à l'une ou l'autre de ses dimensions, territoriale, sociale ou encore économique. Ses caractéristiques internes ainsi que ses frontières avec les activités privées ont évolué dans le temps et diffèrent d'un pays à un autre. Dans cette réalité hétérogène, largement débattue par ailleurs, le service local et plus particulièrement urbain (c'est-à-dire l'ensemble des services répondant aux activités quotidiennes d'une ville et organisés, de façon directe ou indirecte, par la puissance publique) occupe une place particulière et probablement croissante.

Pour distinguer les services urbains des services publics nationaux, l'analyse économique insiste traditionnellement sur la place prépondérante du secteur privé et des relations contractuelles et sur l'existence d'un mode de régulation qui fait intervenir le marché plutôt que l'Etat¹. A titre d'exemple, C. Stoffaës¹ propose une analyse "dualiste" de la

¹ "On constate que dans le domaine des services publics locaux en France, il y a moins d'Etat que ce qu'on pourrait penser y trouver. Les services publics locaux sont la deuxième modalité de l'action publique, mais les hauts fonctionnaires ne se sont pas trop investis. Comme ce domaine est marqué par des côtés techniques et financiers spécifiques, les principes du marché sont intervenus" (D. Lorrain,

situation française des services publics, partagée entre d'une part un modèle national de grands réseaux spécialisés, organisés surtout sous forme de monopoles et caractérisés par un pouvoir de tutelle fort s'exerçant par voie réglementaire, et d'autre part un modèle local ("le deuxième modèle français") tout entier représenté par les pratiques contractuelles et la concession (au sens large), où les prestataires de services, souvent privés, sont volontiers polyvalents. Mais les analyses insistent aussi sur le caractère spécifique, quant aux lois du marché, du milieu urbain dans lequel un service local est généralement rendu. Le marché des services urbains est "socialement construit" : "ces secteurs ne sont pas des secteurs marchands comme les autres, même si le marché les irrigue en permanence. L'ajustement de la demande à l'offre ne s'y réalise pas automatiquement. Il faut pour y parvenir la construction de règles car ils se trouvent entre la sphère domestique et l'espace collectif"².

Dans un contexte où les grands services publics nationaux, dont la création "positive"³ relevait de considérations techniques, économiques⁴, voire symboliques, s'ouvrent à la concurrence et sont progressivement privatisés, les services locaux, nés de "l'obligation d'agir pour la puissance publique face à une situation de rareté"⁵, répondent à des besoins urbains incompressibles dont les caractéristiques continuent à justifier une prestation sous forme de service public. On peut même avancer que les dysfonctionnements qu'entraînent certaines activités sur le milieu urbain et l'existence d'intérêts généraux collectifs non ou mal assurés rendent aujourd'hui nécessaire un redéploiement de l'intervention publique. Ainsi, historiquement à l'origine des évolutions juridiques en matière de service public, le milieu local, "lieu matériel de rencontre entre le service public et le réel"⁶, constitue aujourd'hui un terrain propice au déploiement d'une conception élargie du service urbain qui précise et nuance la privatisation actuelle des services.

intervention lors de la Journée de réflexion "Les notions de régulation et d'équité territoriale dans le contexte des privatisations : quelles orientations donner à la recherche? *Privatisation des services urbains*, LATTS-ENPC, 23 mars 1995, compte-rendu, p. 13).

¹ Stoffaës C., *Services publics question d'avenir*, Commissariat Général au Plan, Paris, La Documentation française, Odile Jacob, 1995. Voir en particulier les pages 85 à 94.

² Lorrain et Stoker, *op. cit.*, p. 125.

³ Bezançon, *op. cit.* L'auteur oppose la "naissance positive" des grands services publics infrastructurels "à la suite d'une idée, d'une proposition ou d'une invention d'un homme ou d'un groupe d'hommes" (l'Etat reconnaît l'utilité d'une initiative privée puis la protège en lui accordant des privilèges exorbitants), à l'origine "négative" des services publics locaux : "La puissance gouvernante règle d'abord les questions par une police répressive puis administrative, enfin se mêle de la prestation elle-même".

⁴ La formation des services publics nationaux a souvent "contribué à forger une communauté de destin économique à travers les diverses formes du colbertisme", justifiant la constitution de rentes de situation qui ont permis une diversification fonctionnelle et une extension territoriale des grands réseaux (Jeannot, *op. cit.*, p. 7).

⁵ Bezançon, *op. cit.*

⁶ Lorrain et Stoker, *op. cit.*, introduction.

2.2. L'élargissement de la notion de service

2.2.1. La privatisation des services urbains

On assiste aux Etats-Unis et en Europe à un mouvement généralisé de "privatisation des services urbains"¹, que la France avait pour sa part largement anticipé en déléguant de façon extensive et de longue date la fourniture de nombreux services locaux à des entreprises privées. Aux Etats-Unis, les services urbains sont de façon croissante concédés à des entreprises privées, ou purement interrompus, comme l'a montré une enquête sur le mode de gestion des services locaux². La ville de New York en constitue d'ailleurs une illustration récente. L'interventionnisme municipal (social, économique ou culturel) est traditionnel à New York³, mais la réputation d'inefficacité et de corruption de l'administration municipale a justifié la mise dans le secteur concurrentiel, par le maire républicain élu en 1994, d'un certain nombre de services municipaux⁴ et la réduction d'un certain nombre de subventions (transport en commun). On assiste parallèlement au développement de "municipalités privées"⁵.

Ces évolutions correspondent-elles à une privatisation dans le plein sens du terme ? Selon D. Broussole, qui use d'une définition large du terme⁶, la transformation du statut

¹ Nous ne reprenons pas ici l'explication des causes de ce mouvement de privatisation. L'ouvrage dirigé par D. Lorrain et G. Stocker (*op. cit.*) en offre une synthèse très complète. On peut voir également Charles V.J., "Externalisation de la gestion des collectivités locales", *Juriscasseur Collectivités Territoriales*, fascicule 2130 : la théorie de "l'externalité des services publics locaux" explique l'évolution des modes de gestion des services urbains par 1) le contenu technique croissant des services ; 2) le refus d'un endettement supplémentaire de la collectivité ou d'une hausse des impôts ; et 3) en ce qui concerne la France, les contraintes croissantes imposées par les règlements communautaires (p. 11).

² Miranda R. et K. Andersen, *Alternative Service Delivery in Local Government, 1982-1992*, The Municipal Yearbook, International City/County Management Association, 1994. Présentation et analyse d'une enquête sur 1500 collectivités locales américaines et la façon dont elles organisent leurs services publics : en régie, par contrat, par le recours à des "authorities", en faisant appel au bénévolat... Les transports représentent un des domaines où l'externalisation vers le privé (en particulier sur des "authorities") a été la plus poussée (y compris l'entretien de la voirie, l'installation des signalisations, la plantation des arbres).

³ Selon E.S. Savas, promoteur de la privatisation des services locaux, qui a travaillé longtemps à la mairie de New York et qui est maintenant conseiller auprès du maire élu en 1994, R. Giuliani : "Jusqu'à l'arrivée de M. Giuliani, les seuls endroits au monde qui à ma connaissance n'étaient pas en train de privatiser étaient la Birmanie, la Corée du nord, Cuba et la République populaire de New York" ("Bringing His Gospel Home: City Hall Lends Ear to Captain of Privatization", *New York Times*, 25 mai 1995).

⁴ R. Giuliani a ainsi annoncé successivement en quelques mois la privatisation des prisons municipales, de trois des onze hôpitaux municipaux, de l'approvisionnement en eau, des stations de radio et de télévision de la ville, des services d'entretien des écoles, du nettoyage des rues et d'un cimetière municipal... Le maire milite aussi pour la privatisation des aéroports LaGuardia et Kennedy (qui sont gérés par la Port Authority mais qui sont propriété de la ville). Dans un pays où l'affichage urbain est peu développé, des projets de "privatisation" de l'espace public sont annoncés sous forme de publicité commerciale sur un certain nombre de supports municipaux tels que les murs des écoles et des bâtiments administratifs, ainsi que les parcmètres.

⁵ Lueck T.J., "Les new-yorkais se paient des municipalités privées", *Courrier International* n°219, 12-18 janvier 1995, traduction d'un article du *New York Times*. Près de 1000 "Business Improvement Districts" existent dans l'ensemble du pays, dont une majorité se trouvent dans la seule ville de New York. Leur mise en place ne nécessite qu'un vote à la majorité simple des propriétaires d'un quartier. Leurs compétences peuvent être larges (entretien de la voirie, rondes de surveillance, emploi des sans-abri...).

⁶ Broussole D., "Les privatisations locales", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 20 mai 1993 :

des services locaux au cours de ces dix dernières années s'apparente à une véritable privatisation au sens de l'article 34 de la Constitution, qui aurait dû entraîner l'application des procédures prévues pour les entreprises nationales¹. D. Lorrain² nuance en distinguant quatre types "d'extension du marché" : la vente des actifs à des sociétés privées, la délégation du service à travers des contrats-type de gestion (concession, affermage), la transformation d'administrations publiques en sociétés par actions, et la simple introduction de la compétition dans le pôle public par l'adoption de principes de gestion privée.

Il apparaît en effet justifié de tenter de reformuler l'opposition public/privé. Nous assistons à un phénomène complexe de redéfinition des formes de la régulation locale, qui se manifeste en particulier dans les grandes villes. D. Lorrain a montré l'émergence, liée à la mondialisation de l'économie, de nouveaux modes de prestation des services locaux dans les grandes métropoles : "Aujourd'hui se produit une profonde transformation des marchés de services urbains. On peut en trouver les causes dans la croissance urbaine et un changement de nature des villes : la grande mégapole des réseaux est en train d'émerger"³, poussée par l'innovation technologique. Les entreprises privées, qui autrefois ne jouaient qu'un "rôle technique et spécialisé"⁴ assurent aujourd'hui un service global de la conception d'un système technique à la fabrication de ses différents composants matériels puis à la gestion du réseau. En mettant en place des formules contractuelles inédites, les grandes entreprises privées de services urbains assument un rôle normatif, leurs techniciens alliés aux sociétés d'ingénierie et aux banques suggèrent aux pouvoirs publics, législatifs ou exécutifs, les voies à suivre... Ce phénomène, fondé sur l'initiative privée, rappelle l'origine des services publics "nationaux" évoquée par X. Bezançon. De nouveaux secteurs se développent : "aménagement, promotion, construction, téléphone cellulaire, éclairage public, gestion de parkings, nettoyage, réseaux câblés, cartographie", et la gestion privée pénètre même dans des services considérés comme "administratifs" : "santé, restauration collective, équipement de loisirs"⁵.

"Constituent une privatisation d'entreprise publique locale, non seulement toute cession de propriété d'une régie personnalisée ou d'une S.E.M., mais aussi toute cession des actifs afférents à un cycle complet de prestation jusqu'alors en régie directe" (p. 324), et ceci même si sur un plan strictement juridique la plupart des privatisations locales ne portent pas transfert de la propriété des actifs.

¹ "Les juristes s'inclineront devant le raisonnement. Les économistes souriront. En effet, les collectivités locales peuvent louer leurs équipements pour une durée correspondant à leur obsolescence, et sous la forme d'un loyer en un versement unique, encaisser l'équivalent de ce qui en serait le prix de cession" (Broussole, *op. cit.*, p. 325).

² Lorrain D., "L'extension du marché" in Lorrain et Stoker, *op. cit.*

³ Britto A., Cambon S., de Gouvello B., "Les notions de régulation et d'équité territoriale dans le contexte des privatisations : quelles orientations donner à la recherche ?", *Privatisation des services urbains*, Journée de réflexion LATTIS-ENPC, 23 mars 1995, compte-rendu, p. 3.

⁴ Lorrain D., "La grande entreprise urbaine et l'action publique", *Sociologie du travail*, février 1995, p. 199.

⁵ *Ibid.*

L'évolution de la gestion des services urbains pose certainement des problèmes d'équité sociale ou territoriale¹, mais cette question ne suffit sans doute pas à caractériser l'ensemble des changements actuels de "privatisation", définie comme le retour d'une activité dans une sphère exclusive de police. "Si cela implique un certain retrait de l'Etat, la délimitation du périmètre du service public, la définition de ses enjeux et des règles régissant son fonctionnement continuent à être une responsabilité de l'Etat, puissance publique"². Il ne faut pas en effet confondre les moyens et le service lui-même, qui reste quoi qu'il arrive un service public, assuré par le privé. Pour D. Lorrain, "si le marché tend à s'imposer, tout ceci reste inscrit dans un champ particulier, celui des biens publics avec ses notions de continuité du service et d'égalité des usagers"³. Il reste un droit d'allocation, une gestion de la rareté par la puissance publique, qui constituent des caractéristiques d'une réglementation de service public.

On assiste par conséquent, plutôt qu'à un déplacement du service à la police, à un déplacement du service public fonctionnel vers une réglementation de service, notion dont nous avons vu la situation intermédiaire entre police et service. De façon convergente, on constate une évolution de certaines activités, autrefois gérées par la police et de plus en plus soumises à des réglementations de service public.

2.2.2. *L'extension du service*

Si, en définitive, les transformations récentes des prestations publiques en prestations déléguées n'impliquent pas réellement leur entrée dans la "sphère de la police", *a contrario* on assiste à l'entrée dans la sphère du service d'activités jusque-là uniquement contrôlées par la réglementation de l'ordre public : la sphère du service urbain semble être en train de s'élargir par la "socialisation" d'un certain nombre d'activités privées. "Des besoins nouveaux émergent sur des marchés que l'on peut situer à la croisée du phénomène urbain et des questions d'environnement (...). Les grandes mégapoles deviennent des systèmes d'objets techniques faits de réseaux qui s'interconnectent, qui doivent être produits, maintenus et régulés (...). Des biens considérés depuis toujours comme des biens naturels - l'eau, l'air - sont produits dans des processus toujours plus industriels.

¹ Analysant dans un article-bilan la "nouvelle donne européenne" en matière de définition des services publics, M. Long indique comment la notion française de service public a des implications considérablement plus fortes sur le plan social que la conception qu'en ont les autres pays européens. L'évolution prônée par les instances européennes vers une régulation de type anglo-saxon (prédominance du contrôle et de la réglementation d'activités privées, ou "régulation verticale, normative et unilatérale" - H. Coing) où seul un "service universel" de base subsiste, risque de faire baisser le niveau de prestation et d'augmenter les inégalités sociales et territoriales. Long M., "Service public, services publics : déclin ou renouveau ?", *Revue Française de Droit Administratif*, 11 (3) mai-juin 1995.

² Long, *op. cit.*, p. 503.

³ Lorrain (février 1995), *op. cit.*, p. 201.

Nous vivons la fin des biens naturels et la naissance d'une industrie de la ville"¹. On sait qu'en milieu rural, un texte récent comme la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995 propose une sorte de "remunicipalisation" d'activités privées comme les pharmacies ou certains commerces de proximité. "Les services qui relèvent traditionnellement du secteur privé sont pris en charge par la commune du fait de la carence de l'initiative privée et sont confiés à des tiers par le biais de la technique de la délégation de service public"². En ce qui concerne le milieu urbain et suburbain, S. Petitet³ a construit une typologie de la "production des services locaux". Il constate un phénomène d'appropriation municipale de certaines activités. Les communes ont tendance à renforcer leur rôle "d'autorités organisatrices délégataires", à la fois en déléguant des services qu'elles assuraient autrefois en régie, mais aussi, et dans une proportion non négligeable, en récupérant des activités autrefois assurées strictement par le secteur privé (associatif), en particulier les activités sportives⁴. A une échelle plus métropolitaine, c'est ce que D. Lorrain appelle l'industrialisation, la professionnalisation des activités domestiques⁵. "L'exemple du balayage des rues est significatif : en quelques années on passe d'une responsabilité individuelle des riverains à une prise en charge par les municipalités intervenant de façon professionnelle et avec des machines"⁶. Il tire de ce "glissement d'une sphère domestique à une sphère publique" la conclusion suivante : "désormais tout est en place pour créer une nouvelle catégorie à côté de l'administration publique et des services industriels et commerciaux : les services privés régulés"⁷. L'imbrication du prestataire et de l'autorité publique déléguante est dans ce cas de figure de plus en plus complexe : "à force d'étendre leurs compétences, les entreprises finissent par exercer des prérogatives de puissance

¹ *Ibid.*, p. 203.

² Auby J.F. et Ekam A., "Remarques sur le régime actuel de la délégation de service public local", *Les petites affiches*, n°128-5, 26 octobre 1994, p. 9. Les auteurs regrettent par ailleurs "l'absurdité" juridique d'une telle délégation, puisque par nature une collectivité locale ne peut déléguer un service privé : "l'épanouissement de l'initiative privée étant le fondement de l'activité économique (...) cela rend invraisemblable la possibilité pour une collectivité locale de déléguer par convention à une personne privée la gestion d'un service relevant du secteur privé (...). La liberté du commerce et de l'industrie s'oppose *a priori* à une telle pratique".

³ Petitet S., "Analyse du rôle de la commune dans la production des services publics locaux, Méthodologie et résultats dans le cas de trois communes de Rhône-Alpes", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, 1994.

⁴ D'ailleurs, certaines activités privées évoluant vers une prestation de type "service" engendrent des externalités telles que les gouvernements publics hésitent à les prendre en charge en raison des coûts induits : ainsi le traitement de plus en plus sophistiqué des déchets requis par la loi a engendré des mouvements de refus de la part des collectivités publiques : "les collectivités locales ne veulent plus être victimes de leur engagement initial et subir en permanence une augmentation de leurs charges par transfert d'intérêts économiques privés" (Cercle national du recyclage, qui regroupe des élus locaux, cité dans *Les Echos*, 02/04/96).

⁵ Cette émergence sur la scène collective de fonctions autrefois tout à fait "domestiques" est aussi relevée par F. Ascher : si des fonctions se privatisent (comme la lessive), d'autres au contraire s'externalisent, se professionnalisent (comme l'accouchement en maternité). Ascher, *op. cit.*

⁶ Lorrain (février 1995), *op. cit.*, p. 212.

⁷ Lorrain et Stoker, *op. cit.*, p. 30.

publique"¹. Or le fret s'inscrit assez bien dans cet élargissement du champ du service urbain.

2.3. Evolution parallèle du fret en milieu urbain

Le milieu urbain est aujourd'hui propice à un rattachement substantiel des activités de fret à la notion de service. Nous avons vu en première partie que l'organisation du fret urbain avait évolué, en particulier dans les très grandes agglomérations, en réponse à l'évolution des systèmes productifs et aux réorganisations des chaînes logistiques que ces derniers ont à leur tour provoquées. Le fret représente une activité urbaine très "efficace", par la flexibilité dont ont fait preuve ses professionnels et leur capacité à mettre en œuvre les systèmes de distribution en juste à temps, en même temps que par les créations d'emplois rendues possibles depuis une dizaine d'années. Mais c'est aussi, on s'est attaché à le montrer en première partie, une activité dont les externalités négatives, à travers la consommation d'espace, la pollution ou bien la participation à la polarisation du territoire sur les zones métropolitaines, ont un coût social et collectif non négligeable. Ces deux enjeux du développement économique local et de la protection de l'environnement correspondent à des préoccupations politiques fortes partagées par les responsables locaux. La lutte contre les nuisances (pollution de l'air, congestion), la valorisation de la mixité sociale et fonctionnelle de la ville, la création d'emplois, etc. appellent de nouveaux modes de régulation publique, directe ou indirecte, qui touchent de près à la notion de service. La gestion du fret, "insidieusement" (c'est-à-dire sans débat, formel ou informel), se rapproche de celle de la ville par le biais de la lutte contre les nuisances.

Face à un système de distribution des marchandises qui se défait de façon croissante sur la voirie publique des éléments matériels de sa réalisation, les collectivités locales réagissent de deux façons opposées : par un renforcement des réglementations traditionnelles de police d'une part, et par l'essai de prestations plus sophistiquées comme les centres de distribution urbaine d'autre part. Peu de villes mettent en œuvre des solutions intermédiaires.

CHAPITRE 4. LE "DEFICIT JURIDIQUE DE LA VILLE"

Ce que nous avons vu de la gestion publique du fret urbain révèle et illustre certaines insuffisances juridiques de l'organisation des activités urbaines. Le droit public actuel envisage encore le milieu local comme le lieu privilégié des affaires "privées" (au sens où, comme nous l'avons vu, la commune représente historiquement l'émanation des

¹ Lorrain (février 1995), *op. cit.*

affaires locales privées), par opposition au niveau national des grands services publics. Il ne met de plus que rarement en avant la notion de territoire fonctionnel de la ville par opposition au territoire administratif de la commune.

1. L'insuffisance du droit des services urbains ?

Alors que nous avons évoqué ce qui nous semblait correspondre à une convergence des besoins de services sur les territoires locaux et régionaux¹, le milieu local urbain devrait constituer le lieu d'exercice privilégié de la réglementation de service. La réglementation de police, toujours sous-jacente, s'applique aux activités "anonymes" fondées sur l'exercice de libertés fondamentales (circuler, commercer) qui permettent l'usage sans limite quantitative ou qualitative (autre que les normes relevant des questions de sécurité ou de tranquillité) de l'espace public, ou l'entrée dans un marché de biens ou services. Mais dès lors que, dans un milieu urbain marqué par la rareté de l'espace et la densité des habitants et des activités, des fonctions ont été identifiées en raison de leur caractère indispensable ou fortement perturbateur, l'action publique doit trouver les moyens d'une rationalisation de l'espace ou organiser la prestation d'un service qui ne peut plus être laissé aux conditions circonstancielles du jeu de l'offre et de la demande du fait d'un marché défaillant ou de la production d'externalités.

Or, dans l'abondant arsenal législatif et jurisprudentiel sur le service public, il n'y a pas à proprement parler de doctrine spécifique sur les services urbains, notion essentiellement "empirique"² à laquelle le droit administratif reconnaît par défaut les caractéristiques traditionnelles du service public. On distingue bien sûr un "droit spécial des services publics locaux"³, traitant des problèmes posés par la délégation au secteur privé de l'exécution d'un service local et qui s'est vu récemment substantiellement modifié⁴. Une autre distinction existe traditionnellement entre "grands services publics locaux" (qui regroupent les réseaux techniques) et "petits services locaux" qui ne nécessitent pas d'importants investissements initiaux. Mais une notion plus dynamique de

¹ Parallèlement à la croissance des besoins de services en milieu urbain, on assiste à la régionalisation des grands monopoles de service public. Deux exemples : le transport ferroviaire de voyageurs relève d'une façon croissante de la responsabilité des régions, et le secteur de l'électricité, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, est en train d'opérer une "décentralisation" de la production et de la distribution du courant ("EDF apprend la concurrence. La cogénération court-circuite le monopole", *Les Echos*, 20/11/96, p. 50).

² J.F. Auby parle d'un "cadre juridique complexe, confus, incertain dans lequel se trouve aujourd'hui le service public local, (qui) ne favorise ni les collectivités, ni les usagers, ni les délégations et ne bénéficie en fait qu'à la structure juridictionnelle et ce qui vit autour (organismes de contrôle et professions juridiques)". Auby et Ekam, *op. cit.*, p. 13.

³ *Ibid.*

⁴ A cet égard, l'évolution la plus récente est apportée par la loi du 29 janvier 1993 précitée, qui soumet les délégations de services locaux à des prescriptions d'ordre public les rendant plus transparentes, en particulier par des modalités obligatoires de mise en concurrence.

réglementation de service, mieux adaptée à la régulation des services urbains, paraît encore peu mise en valeur.

La circulation est un exemple particulier de cette indétermination du droit vis-à-vis du milieu urbain. Alors que l'école du service public a pu y voir un service public¹, on a vu que la doctrine majoritaire aujourd'hui traitait la circulation comme relevant exclusivement d'un problème de police. Une thèse de droit a récemment plaidé pour une réforme du statut juridique du stationnement (pris dans sa globalité, hors voirie et sur voirie, payant et gratuit), afin que le véritable service public qu'il constitue, selon l'auteur, puisse participer à une gestion globale des déplacements en ville. "Le stationnement ne peut plus aujourd'hui en rester à l'âge de la police, il a atteint sa majorité, et présente principalement les traits d'un service public"². Des solutions de service public ont déjà commencé à s'appliquer, par le biais des parcs de stationnement et même du stationnement payant sur voirie³, qui font l'objet de fréquentes délégations de service public à un concessionnaire privé⁴. Les services d'enlèvement et de gardiennage en fourrière constituent aussi fréquemment un service public délégué à une entreprise privée⁵. Les grands principes du service public n'ont pas fait obstacle à cette évolution. En adaptant le principe d'égalité des usagers, les gestionnaires des parcs de stationnement peuvent établir une discrimination selon les types d'usagers ou le moment du stationnement dans la journée. Mais si l'exécution matérielle semble pouvoir assez facilement passer à un statut de service public, c'est toute "l'activité normative" et les prescriptions réglementaires qui devraient, selon l'auteur, pouvoir être déléguées et gérées comme un service public local. En conclusion, M. Dreifuss note que "la police fournit aujourd'hui de véritables services urbains. L'évolution du droit de l'urbanisme s'oriente dans ce sens. Aujourd'hui, de nombreuses réglementations de police participent pleinement à l'institution d'un véritable service public de l'urbanisme, qui dépasse les simples contraintes de police. La solution est acquise s'agissant de l'urbanisme, nous souhaitons qu'elle le sera pour le stationnement"⁶.

¹ G. Jèze en 1915 parlait "du service public de la communication facile, tranquille, normale sur la route, le chemin...".

² Dreifuss M., *Le stationnement des véhicules automobiles dans les centres urbains ; la genèse d'un service public*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Lumière, Lyon II, 1995, p. 153.

³ Le stationnement payant en surface a été pour la première fois légalisé par un arrêt jurisprudentiel en 1928 (Conseil d'Etat, 18 mai 1928, *Laurens*, Rec. p. 645). Aujourd'hui c'est une circulaire du 15 juillet 1982 qui en précise le régime juridique.

⁴ Il y a près d'une centaine de conventions de délégation à des entreprises privées du service public du stationnement en France parmi les villes de plus de 50 000 habitants, dont un tiers inclue la gestion du stationnement payant sur voirie. Des opérateurs privés de parkings souterrains se lancent dans une politique intégrée de stationnement (Bouaziz F., "Le privé gagne gros au poker des parkings", *Le nouvel économiste*, n°911, 10/09/93). Cette solution se développe malgré les réticences de la Cour des Comptes opposée aux compensations financières entre stationnement sur voirie et parcs de stationnement.

⁵ Dont le contentieux est partagé entre juge judiciaire et juge administratif.

⁶ Dreifuss, *op. cit.*, p. 392.

En matière de transport de marchandises, il y a peu de solutions juridiques intermédiaires de "réglementation de service", que ce soit en termes d'urbanisme, de gestion du domaine ou de service public proprement dit. Les "licences de distribution" mises en œuvre dans certaines villes hollandaises représentent un exemple de réglementation de service, qui rappelle pour l'activité de distribution du fret en centre-ville la situation réglementaire des taxis en matière de voyageurs. Mais l'évolution quasi monopolistique et le nombre très réduits de "licenciés" de ces types d'organisation les ont fait évoluer vers un véritable "service public de fret" représentant le passage direct d'une gestion universelle de police à une gestion sophistiquée et ciblée de service. Ceci n'est pas sans impact sur l'équilibre spatial des territoires urbains.

2. Une neutralisation de l'espace urbain par le droit

J. Caillousse parle d'un "déficit urbain du droit"¹ en opposant la ville, espace urbain concret que caractérisent en particulier les phénomènes de péri-urbanisation et de métropolisation, à la commune, construction juridique uniforme née de la Révolution : "L'organisation sur le même modèle de 44 000 communes ainsi que de 80 départements visait à éradiquer toute forme de pouvoir local spécifique pour mieux assurer à chacun le même accès aux mêmes services publics. Aussi ne saurait-il exister en droit de villes singulières, mais un pur agencement de communes égales et uniformes donnant à voir une configuration territoriale réglée par les seules lois de la géométrie"². Cette absence dans le droit de statut particulier propre à la très grande ville "retarde l'institutionnalisation des territoires fonctionnels que les pratiques urbaines génèrent"³. La décentralisation de 1982, qui a opéré des transferts importants de compétences, a renforcé les comportements "individualistes" des communes françaises : "avec la radicalisation de fait du principe de libre administration locale, on voit s'affirmer des comportements autarciques qui nuisent à la territorialisation d'entités urbaines effectives. La décentralisation accentue les effets les plus pervers et contre-productifs de ce mythe juridique de l'unité et de l'égalité communales qu'elle a beaucoup sollicité"⁴.

Le droit administratif tarde à prendre en compte des fonctions urbaines de plus en plus supra-communales, malgré des réformes législatives récentes. "De manière assez paradoxale, le mot "ville" était absent du vocabulaire juridique français avant la loi du 13 juillet 1991, dite d'orientation pour la ville, qui fonde à la fois un très incertain "droit à la

¹ Caillousse (septembre 1995), *op. cit.*, p. 87. Voir aussi Caillousse J., "Politique de la ville et territoires : la ville sans droit", *Pouvoirs Locaux*, n°25, juin 1995.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*, p. 89.

⁴ *Ibid.*

ville" et, de manière un peu plus immédiate, l'ébauche d'un "droit de la ville"¹. Cette élaboration timide d'un droit de la ville se fait à la fois au niveau infra-communal (quartier) et au niveau supra-communal, et plusieurs textes associés à une évolution de la jurisprudence du Conseil d'Etat ont peu à peu dessiné les contours juridiques de la notion d'agglomération urbaine. Participent par exemple de ce renouveau juridique la loi du 6 février 1992 créant les communautés de communes et communautés de ville, dont certaines compétences sont obligatoires, ainsi que la loi d'orientation pour la ville de 1991 qui incite à des politiques intercommunales du logement social. Pour aller plus loin, une réforme législative est en préparation avec pour objectif l'harmonisation et la simplification du cadre juridique de l'intercommunalité². Il n'en demeure pas moins que le renforcement de l'intercommunalité (dans laquelle les collectivités locales de base restent prépondérantes et représentées en tant que telles) n'aura pas forcément l'effet, en termes d'action véritablement métropolitaine, que pourrait avoir l'instauration d'une institution supra-communale possédant ses propres attributs (ressources financières et éventuellement élus directs)³. On a vu que les pouvoirs d'urbanisme et de gestion de la voirie, bien que pouvant relever d'une compétence intercommunale, n'avaient pas encore montré de caractère très intégrateur.

En matière de transport de marchandises en ville, la réponse apportée à des problèmes métropolitains qui dépassent le cadre communal s'effectue par la voie d'organisations différenciées selon les communes : des services sophistiqués pour des villes ayant la légitimité politique ou les capacités financières suffisantes (en particulier les villes-centres européennes), un laisser-faire ou une multiplication mal contrôlée de plateformes logistiques dans les communes de la périphérie. Certaines communes multiplient les réglementations restrictives et protectrices (communes des Hauts-de-Seine en région parisienne par exemple), tandis que d'autres se caractérisent par des réglementations inexistantes ou mal appliquées. Il n'y a pas de solidarité d'agglomération sur la question de l'organisation du transport et de la livraison des marchandises.

Une volonté d'autonomie locale en matière de circulation peut pourtant se concilier avec une demande de modèles d'action plus coordonnés. Des enquêtes effectuées dans les années 1970 avaient même montré que les communes s'arrangeaient parfaitement d'une certaine intervention des préfets sur la gestion de la circulation⁴. Aujourd'hui, après la décentralisation, cette demande s'exprime différemment. Nous avons vu

¹ Jégouzo Y., "La ville et le droit", *Le Courrier du CNRS*, n°82, 1996.

² Un projet de loi sur l'intercommunalité doit être déposé au parlement avant l'été 1997. Il aura pour principales dispositions la fusion de certains établissements publics intercommunaux (districts, communautés de communes et communautés de villes) et des réformes en matière de fiscalité.

³ Lefèvre (1993), *op. cit.*

⁴ Bon (1975), *op. cit.*, p. 274.

(enquête sur la zone dense parisienne) qu'elle se manifestait pour le fret sous forme de demande de modèles de normes. Mais en la matière, il n'y a pas eu d'impulsion donnée par l'Etat et les communes ont conservé l'entière initiative des arrêtés municipaux sur les véhicules utilitaires et renforcé leur caractère restrictif.

CONCLUSION DE LA PARTIE III

Cette troisième et dernière partie de la thèse a utilisé un canevas juridique pour formaliser les observations empiriques, recueillies dans la partie précédente, sur les institutions publiques des grandes villes, leurs politiques et les instruments mis en œuvre en matière de fret et de logistique. Le recours à ce cadre, comportant les catégories principales du droit administratif français, a permis de situer l'ensemble des actions entreprises sur le transport des marchandises en ville entre le pôle de la *police* et celui du *service*. Sur cette échelle, la catégorie intermédiaire de la *réglementation de service* a été mise en valeur. Elle relève non d'une prestation de service mais d'un ensemble de prescriptions orientant dans un sens directif des activités professionnelles particulières et identifiées comme telles tout en leur accordant des privilèges (d'occupation du domaine public par exemple), à l'exemple des taxis en matière de transport de voyageurs. Exprimés à l'aide de ce canevas, nos constats s'ordonnent de la façon suivante :

- L'action publique sur le fret urbain emprunte de façon prioritaire la voie des prescriptions de police générale. Relevant classiquement de la protection de "l'ordre public", l'intervention de police s'exprime ici notamment à travers l'action sur la circulation et le stationnement des poids lourds. Les arrêtés de police semblent en la matière obéir de plus en plus à des finalités extérieures à la trilogie traditionnelle constituée par la "sécurité", la "tranquillité" et la "salubrité". Des objectifs environnementaux, "d'agrément" et de qualité de la vie urbaine (lutte contre le bruit, réduction de la congestion) semblent motiver ainsi plusieurs actions en matière de livraisons (livraisons en zone piétonne, créations d'emplacements réservés sur voirie pour les livraisons, mise à disposition des couloirs de bus) et ont été confirmés par l'élargissement récent des dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux pouvoirs de police de la circulation du maire (loi "bruit", loi sur la "circulation des véhicules terrestres"). Le transport de marchandises illustre bien à cet égard "la transformation d'optique modérée" (P. Bon) opérée sur la notion d'ordre public à travers l'élargissement des buts de la police municipale. De la protection des chaussées à la fluidité des flux automobiles, en passant par la sécurité des piétons, la tranquillité des résidents, l'environnement, la protection des paysages ou l'encombrement de la voirie (pénalisé depuis 1810 dans le code pénal)..., on a dépassé depuis longtemps les simples exigences du respect de l'ordre public fondatrices des pouvoirs de police du maire. Mais cet élargissement a surtout pour effet, en matière de transport des marchandises, le renforcement des restrictions imposées au système de fret et non une nouvelle optique globale et "positive" de son organisation urbaine.

- La réglementation de service public, mélange de règles d'exploitation (*contraintes*) et de règles d'occupation de l'espace public (*privilèges*) ne s'applique actuellement au fret urbain qu'à travers les "licences de distribution urbaine" présentes dans certaines villes hollandaises (quand elles ne transforment pas la distribution urbaine des marchandises en quasi-monopole comme à Utrecht). De ces exemples ponctuels nous nous sommes autorisée à tirer une situation plus générale dans laquelle nous avons cherché à situer Paris et New York. Dans aucune des deux agglomérations, la catégorie de la réglementation de service n'est représentée aujourd'hui dans la panoplie d'actions mises en œuvre par les institutions publiques des deux métropoles, alors que des tentatives avaient eu lieu dans le passé (dans les années 1930 à New York, dans les années 1960 à Paris).

Le droit de l'urbanisme et celui du domaine public relèvent de domaines d'action partagés entre des éléments de police (police spéciale de l'urbanisme, police de la conservation du domaine public) et une réglementation de service. Nous avons évalué, de façon surtout exploratoire, la pertinence de ces deux domaines d'action en matière de fret. L'usage des compétences de la police spéciale de l'urbanisme se traduit par les règles portant sur la construction d'aires d'accueil des véhicules en livraison dans les bâtiments industriels et commerciaux. Systématiques à New York, moins présentes en région parisienne (où des recommandations générales coexistent avec des tentatives ponctuelles plus innovantes, comme à Montreuil ou dans le Plan d'aménagement de zone de la Z.A.C. Paris-Rive Gauche à Paris), ces normes sont surtout utilisées à partir de surfaces bâties très importantes et ne concernent essentiellement que les grandes surfaces commerciales et les grands bâtiments industriels. Les compétences en matière de gestion du domaine public ont fondé, nous l'avons vu, l'évolution juridique en matière de transport de voyageurs, permettant à ce dernier de "sortir de la police" et d'entrer dans celle de la réglementation de service (puis du service public proprement dit pour le transport en commun). Mais elles n'ont pas été mobilisées de la même façon pour le transport de fret.

- Enfin, à l'extrémité de l'intervention publique sur le fret urbain, nous avons relevé des éléments ressortissant à une prestation de service public. Nous distinguons tout d'abord, la prestation des *supports* du transport, à travers l'aménagement et la gestion des infrastructures, en particulier des plates-formes logistiques publiques et terminaux maritimes ou ferroviaires. Cette prestation relève directement d'une des missions du "service public des transports" définies par la LOTI en France, celle qui consiste en "la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements affectés au transport" (article 5). Mais cette prestation représente en réalité une activité d'aménagement traditionnelle, qui plus est en "perte de vitesse" si l'on se fie aux annonces de

privatisation (S.E.M. de Rungis à Paris, certains équipements de la Port Authority à New York). Plus intéressante en revanche est l'apparition d'un "prototype" de service public du transport *per se* des marchandises en ville, avec la concession de la distribution urbaine sur l'ensemble de la ville mise en place depuis maintenant plus de sept ans à Monaco.

Une discussion portant sur chacune des catégories juridiques (police, réglementation de service, service public) nous a menée aux conclusions suivantes. Soulignons, en premier lieu, le caractère particulier, historiquement compréhensible mais qui n'en reste pas moins "extraordinaire", que présentent en France les pouvoirs propres de police du maire en matière de police de la circulation. "Fonction globale d'ordre local" (E. Picard) à l'origine, la police s'est ensuite spécialisée dans la réglementation des activités "anonymes" de l'espace public. Elle présente pour notre sujet, le fret, deux difficultés : compétence strictement municipale, elle s'oppose d'abord à une vision fonctionnelle et de ce fait forcément supra-communale, du territoire circulatoire du transport des marchandises ; spécialisée sur la protection de l'ordre public, elle reste éloignée ensuite d'une vision réglementaire plus "positive" des opérations du fret en milieu urbain.

Mais si police et gestion du fret urbain ne font pas bon ménage, le service public ne semble pas être forcément plus adapté à une gestion publique du transport des marchandises en ville. Ensemble de prestations nées historiquement des besoins collectifs mal assurés par le secteur privé, le service public a permis de rencontrer des demandes sociales ou environnementales qui se sont exprimées en particulier en ville. Cette rencontre se vérifie-t-elle pour le fret urbain ? Une réflexion sur ce que pourrait être un service public en matière de transport de marchandises, ainsi que l'analyse de l'évolution observée des centres de distribution urbaine, nous incitent à un certain scepticisme. S'appliquant, pour des raisons budgétaires ou politiques, à des zones centrales qui apparaissaient ainsi "privilégiées" par rapport au reste de la ville ou de l'agglomération, une organisation sous forme de centre de distribution urbaine pose des problèmes juridiques qui semblent insurmontables (le monopole de la distribution va à l'encontre en particulier de la liberté du commerce ou de la circulation) et elle peut également s'opposer aux exigences techniques de la logistique moderne (flexibilité, rapidité, personnalisation du service au client). Si elle permet sans aucun doute une rationalisation (et donc une meilleure efficacité) bénéfique des flux de marchandises en ville, elle risque de ne le faire que pour des zones minoritaires et laisser à l'écart la périphérie des agglomérations urbaines concernées.

Par son ancrage dans le terrain du droit, cette thèse nous a semblé s'inscrire dans les débats récents sur la notion de *droit de la ville*, débats insistant sur le fait que le territoire

de la "ville" dépasse et englobe les différents territoires administratifs uniformes de la "commune" française ou de la municipalité américaine. Le "déficit juridique de la ville" constaté par certains nous paraît être bien illustré par la situation du transport des marchandises en ville, qui n'a pas encore su faire valoir ses spécificités de fonction urbaine particulière.

Le contexte en est pourtant favorable : on assiste d'abord au développement de "services urbains", c'est-à-dire à l'accroissement d'une reconnaissance collective d'activités autrefois considérées comme purement privées. Les mouvements apparemment inverses de "privatisation des services urbains" nous semblent converger en fait également vers un pôle "destiné" à être occupé par la catégorie de la réglementation de service. Une digression du côté du transport des voyageurs a permis de mieux comprendre comment certaines activités de transport avaient bénéficié d'innovations juridiques, financières ou gestionnaires. Mesuré à l'aune du transport des voyageurs, le fret urbain se montre doublement handicapé puisque lui font défaut :

- une distinction juridique claire entre une fonction urbaine et une fonction non urbaine.

Le droit n'a pas encore pris en compte les différentes composantes du fret "urbain" ;

- une distinction juridique claire entre une fonction collective et une fonction individuelle. Entre une police trop anonyme et un service public trop restrictif, la réglementation de service n'a pas su s'imposer alors que les principes juridiques ou la jurisprudence ne s'y opposaient pas.

Le système juridique "mixte" du transport des voyageurs ne se retrouve pas, ainsi, en matière de fret où la totalité des activités est restée dans "l'anonymat" que sanctionne une gestion de police. Est-ce que l'avenir va prolonger le présent ? Ou la rencontre entre la réglementation du service et le fret urbain se profile-t-elle déjà ?

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE

Le transport de marchandises en ville comme catégorie de recherche

Le "mouvement urbain des biens" (*Urban Goods Movement*) figure de longue date aux Etats-Unis sur l'agenda des chercheurs spécialisés dans l'étude du fret, mais force est de constater qu'il n'a pas pu encore s'affirmer comme un champ de recherche véritablement autonome¹. En France, l'usage par les milieux de la recherche de l'expression elle-même de "transport de marchandises en ville" est resté très limité jusqu'au lancement, en 1993, du programme d'étude du ministère de l'Équipement², maintes fois mentionné dans cette thèse. Sans doute regrettables, ce relatif désintérêt et l'absence d'une tradition de recherche élaborée donnent aujourd'hui l'occasion de développer un regard neuf et des perspectives originales sur le fret en milieu urbain.

Le "transport de marchandises en ville" constitue, à notre sens, un champ de recherche que sa place à l'intersection de la gestion de la ville et de celle du transport de fret³ rend particulièrement prometteur. Son étude entre directement dans des interrogations théoriques actuelles portant sur les interactions entre systèmes urbains et systèmes de transport.

Présentant avec le transport des voyageurs des problématiques communes qui peuvent relever du même vocabulaire conceptuel⁴, le fret urbain peut être étudié au travers de sa proximité avec le transport de voyageurs et bénéficier, de ce fait, de la plus grande "expérience" de l'étude de ce dernier. Mais le fret urbain présente, en retour, par rapport au transport de voyageurs, des spécificités, relevant de ses liens étroits avec des chaînes logistiques globales qui sont, sur le plan fonctionnel, extérieures à la ville. Ces chaînes (quand elles ne les pilotent pas directement) participent à l'organisation spatiale et au fonctionnement du système productif. L'étude du transport de marchandises en ville

¹ Il suffit de rappeler combien les spécialistes américains du fret urbain se plaignent encore du manque de données statistiques en la matière. Certains en ont fait un thème de recherche : parmi les travaux les plus diffusés ces deux dernières années dans le champ du *Urban Goods Movement*, figure l'élaboration d'une méthode spécifique d'estimation des flux de poids lourds en agglomération "lorsque les sources statistiques sont hétérogènes et insuffisantes" (List et Turnquist, *op. cit.*).

² Ministère de l'Équipement, *op. cit.*

³ Signe de cette double appartenance, le transport de marchandises en ville est ainsi passé, dans le nouveau *Predit* - programme de recherche et de développement pour l'innovation et la technologie dans les transports terrestres - (1996-2000), du groupe de travail thématique "transport de marchandises" à celui portant sur la "gestion des déplacements urbains".

⁴ La confrontation d'espaces réticulaires et d'espaces aréolaires, celle des territoires fonctionnels et des territoires institutionnels, les liens entre transport et occupation des sols, les effets éventuellement structurants des grands équipements du transport, les coûts externes du transport individuel... constituent une matrice de questions partagée par les chercheurs s'intéressant au transport des voyageurs et à celui du fret en milieu urbain.

offre ainsi l'opportunité de remonter aux sources des organisations productives et d'en mieux comprendre les nombreux impacts sur la ville.

Une meilleure connaissance de la réalité du fret en milieu urbain, dans ses rapports avec le monde de la production en particulier, ne peut manquer en outre d'alimenter la panoplie d'actions mises à la disposition des acteurs de la ville. D'autres praticiens peuvent profiter d'une compréhension plus générale du transport urbain des marchandises : terrain relativement ignoré du chercheur, le fret en ville est également un secteur que les opérateurs du transport et de la logistique eux-mêmes ne connaissent que de façon fragmentaire. Le transport routier de marchandises répond aujourd'hui à des polarisations croissantes : partage des flottes entre gros véhicules et véhicules légers, distinction entre grandes entreprises et sous-traitants... qui marquent une différenciation de plus en plus marquée entre opérations non urbaines et urbaines du fret, ces dernières comptant pour une part croissante des coûts de la chaîne logistique. Travailler sur le transport de marchandises en ville permet ainsi de participer, de façon indirecte, à une meilleure maîtrise d'une activité économique essentielle.

Nous espérons avoir contribué pour notre part au défrichage de ce champ situé au croisement d'intérêts théoriques et d'enjeux pratiques. Des travaux ultérieurs seront sûrement nécessaires pour compléter, approfondir et au besoin corriger cette première tentative qui a dû, pour comprendre une réalité complexe et encore peu balisée, mobiliser de façon inévitablement incomplète des disciplines et des problématiques ordinairement éloignées les unes des autres. En renvoyant aux conclusions de chacune des trois parties pour des synthèses intermédiaires plus complètes de nos résultats, nous aimerions ici rappeler le noyau dur de notre démonstration et proposer à partir de là, pour un public français en particulier, quelques orientations pour l'action sur le fret urbain.

Le transport des marchandises en ville entre la police et le service

De par son titre, cette thèse inscrit l'action publique sur le transport de marchandises en ville "entre police et service". Ce raccourci, directement issu du vocabulaire du droit administratif, vocabulaire souvent difficile à appréhender par le non spécialiste mais précis dans sa technicité et couvrant la totalité des types d'action déployés par la puissance publique, veut signaler le glissement qui caractérise, à notre sens, l'évolution actuelle du transport de marchandises en ville ainsi que le repositionnement de l'action publique dans ce nouveau contexte.

Ce glissement concerne d'abord le fret urbain lui-même. Depuis longtemps activité privée s'exerçant sur l'espace public de façon anonyme¹ et impersonnelle (nous avons souvent utilisé le terme "d'invisibilité" pour caractériser cet anonymat), en concurrence avec d'autres usages, le fret urbain, tout en gardant son caractère privé, est aujourd'hui devenu une activité dont les besoins, les services rendus mais aussi les dysfonctionnements causés réclament un niveau supérieur d'organisation. L'activité du transport des marchandises en ville, pour assurer la flexibilité, la rapidité mais aussi les bas tarifs exigés par l'organisation actuelle des systèmes de production et de distribution, engendre des externalités croissantes pour la collectivité que celle-ci doit maintenant gérer de façon spécifique.

Comment les acteurs publics chargés d'intégrer le transport des marchandises dans le fonctionnement de la ville ont-ils répondu jusque-là à ce glissement de l'activité du fret ? Deux types de réponses sont à relever.

En premier lieu, signalons le caractère majoritairement traditionnel de la réponse qui prévaut aujourd'hui. Les gestionnaires publics ne semblent avoir pris acte de la mutation opérée par le transport des marchandises en ville qu'à travers un renforcement d'une intervention déjà dominée par une régulation réglementaire et restrictive (dont les emblèmes sont l'interdiction de circulation des poids lourds et le contingentement des horaires de livraisons). Ce constat permet d'ancrer globalement l'action publique sur le fret urbain dans le pôle de la *police*. A l'heure où la régulation du fret à l'échelle nationale (réglementations économiques du marché, pilotage des grands services publics) cède du terrain aux interventions locales², l'action publique se traduit par la mise en œuvre de politiques spatiales fragmentées qui se révèlent souvent contre-productives et ajoutent à l'inefficacité, quasi intrinsèque à l'organisation interne actuelle du transport de marchandises en ville, leurs effets négatifs. Le cas français est paroxystique de l'accroissement des politiques introverties et souvent concurrentielles des gouvernements locaux, en raison de la distribution, presque "incongrue", des compétences de réglementation de la circulation sous forme d'un "pouvoir propre", exclusif et exhaustif (en milieu urbain) du maire³.

¹ En particulier en ville, où le fret relève majoritairement de l'usage de "véhicules légers" et de transports "pour compte propre", et ne dépasse que rarement la "zone courte", catégories qui échappent traditionnellement à la réglementation du fret de niveau national (économique, professionnelle, sociale...).

² Teske et *al.*, *op. cit.*, ch. 5. Les réglementations sur le fonctionnement quotidien des activités de transport ("operating restrictions"), ont connu une forte croissance relative et absolue depuis la "déréglementation". Elles concernent en particulier les gabarits des véhicules, les normes de sécurité ou de pollution, les itinéraires locaux et régionaux, les normes d'urbanisme sur l'accueil des chargements et des déchargements, etc.

³ Ces notions ont été longuement développées dans la première section de la partie III.

En second lieu, si la police reste indubitablement le pôle fort de l'action publique en matière de fret pour la grande majorité des territoires urbains, des tentatives d'organisation différenciée des flux de marchandises sous forme de "centres de distribution urbaine"¹ semblent exprimer une "sortie de la police". Ces expériences, très limitées quant à leur nombre mais innovantes, nous semblent constituer des prototypes intéressants quant à leur cadre juridique et la variété des modalités de fonctionnement qu'elles présentent. On a pu relever en effet parmi la dizaine de cas étudiés la mise en place :

- de règles d'exploitation couplées à des privilèges d'usage de la voirie²,
- de la concession d'un monopole municipal³,
- ou encore de formules plus souples de partenariat entre acteurs privés et publics de la ville⁴.

Ces expériences, marginales comparées au poids encore prédominant des pratiques "policières", illustrent à notre sens une évolution qui relève d'un glissement de l'intervention publique en matière de fret du pôle de la police vers le "pôle du service". Pour le moment apanage de quelques villes-centres, de taille moyenne, ayant la volonté et les moyens de se protéger des nuisances qu'entraîne une insertion dans des réseaux d'échanges massifs, ces politiques de centres de distribution urbaine pourraient annoncer un mouvement de plus grande ampleur. Quelques-unes de leurs caractéristiques (spécialisation sur le centre-ville, sophistication des normes et dispositifs urbanistiques...), qui expriment la différenciation croissante d'une poignée de micro-territoires au sein d'espaces urbains plus vastes, se retrouvent en effet dans certaines politiques d'aménagement mises en place dans les territoires métropolitains que nous avons observés⁵.

En penchant vers le pôle du service, ces politiques innovantes en matière de transport de marchandises en ville ne font qu'inscrire le fret dans le groupe en extension des activités urbaines qui, par le fait des externalités qu'elles provoquent, attirent une intervention publique spécifique à leur égard, faite de contraintes et d'avantages, que nous avons nommée, de façon générique, réglementation de service. Cette dernière, qui relève plus exactement de *l'orientation négociée d'une activité privée*, s'applique aussi

¹ Voir section IV de la partie II.

² Licences de distribution urbaine à Utrecht et Leyde.

³ Plate-forme de fret de Monaco.

⁴ A travers l'élaboration commune d'un label de distribution "City Logistik" à Bâle, ou la "facilitation" par la municipalité du regroupement volontaire des transporteurs à Fukuoka au Japon, ou encore à Amsterdam.

⁵ Par exemple l'organisation perfectionnée des livraisons dans les nouveaux quartiers semi-piétons à Paris (Montorgueil) avec pilotage des bornes d'entrée et identification des différents véhicules autorisés. Nous avons vu aussi la normalisation extrême de l'article 12 du plan d'occupation des sols de la ville de Montreuil pour les aires d'accueil du chargement et du chargement hors voirie des marchandises.

maintenant à ceux des services publics locaux dont la régulation, dans un contexte de privatisation croissante, met en œuvre désormais moins des règles "conçues" d'en haut qu'un jeu de négociation entre partenaires publics et privés situés sur un pied d'égalité¹.

Dans ce contexte général, la situation française présente des spécificités. Bien que comptant parmi les plus avancées quant à l'élaboration et la pratique de formules contractuelles et d'une importante "économie mixte" pour la gestion d'un grand nombre de services et de réseaux urbains², dont le transport public des voyageurs, les villes françaises font preuve d'un certain "déficit juridique" à l'égard du transport de fret. En regard du transport des voyageurs, le fret n'a bénéficié jusque-là d'aucune innovation juridique lui permettant par exemple d'échanger contre une rationalisation de son activité (sous forme de massification des flux) des avantages en termes d'usage de la voirie. En outre, la conjonction d'un morcellement communal important et d'une compétence strictement municipale en matière de réglementation de la circulation font du fret en France un exemple achevé de décalage entre le territoire fonctionnel d'une activité urbaine et le territoire institutionnel chargé de l'encadrer. Ceci amène à la proposition de quelques lignes d'action plus spécifiques au cas français.

Quelques lignes d'action

Cette thèse n'a pas eu pour but premier de proposer aux gestionnaires publics, locaux ou supra-locaux, confrontés à "l'intrusion logistique", des outils directement opérationnels. Beaucoup de mesures sur une activité jugée, à juste titre, comme l'une des plus problématiques de la ville, sont à envisager et nombre d'entre elles l'ont été dans le passé³. Aménagement et urbanisme, technologie des véhicules, gestion du trafic... sont autant de domaines d'action pouvant être mobilisés. Les instruments disponibles sont eux aussi variés, de la réglementation à la prestation en passant par l'incitation, la planification, la tarification, etc. Au terme de cette recherche, nous proposons un cadre général à l'intérieur duquel ces diverses politiques pourraient prendre place. Notre cadre se compose des éléments suivants.

- "Les livraisons sont des activités privées qui doivent s'exercer dans les espaces privés"⁴ : allant à l'encontre de cette optique assez largement partagée (et au demeurant

¹ Miranda et Andersen, *op. cit.*

² Composant le "second modèle" français du service public (C. Stoffaës, *op. cit.*).

³ Nous avons même à cet égard relevé dans l'étude bibliographique présentée en partie I de la thèse une certaine permanence des principaux constats et la récurrence de quelques recommandations de fond sur les mesures à apporter en matière de transport de marchandises en ville.

⁴ Phrase recueillie au cours de l'un de nos entretiens avec des responsables municipaux effectués dans le cadre de cette recherche.

contradictoire avec l'affectation à l'usage commun du domaine public¹), nous voudrions suggérer à l'inverse que le fret a besoin d'une *mise en scène urbaine*, d'une présence visible, mais organisée, dans l'espace public de la ville pour parvenir à en effectuer une utilisation plus efficace et moins nuisible. Pour cela, plusieurs voies sont possibles.

- La voie de la seule police, dans ses modalités actuelles, paraît à terme insuffisante. La régulation du fret peut continuer à relever principalement, comme aujourd'hui, du pôle de la police, mais il devrait s'agir dans ce cas d'un pôle reconfiguré. Sur un plan spatial, cette reconfiguration passe, à notre sens, par l'organisation d'une compétence supra-communale. A ce titre, l'annexe 9 ébauche les diverses possibilités juridiques permettant d'aboutir à une meilleure coordination des règles locales². Sur un plan finaliste, cette reconfiguration devrait permettre la mise en œuvre de réglementations "positives"³.

- Entre la police et le service, la "réglementation de service" a pour avantage essentiel celui de reconnaître une fonction urbaine et de sortir une activité privée de l'anonymat qui la caractérisait jusqu'alors sans toutefois opérer la transformation définitive de cette activité privée en service public. La mise en place d'une régulation de ce type permettrait de délimiter et de conforter une partie "massificatrice" du transport des marchandises de la ville, à l'aide de réglementations d'exploitation conditionnant l'organisation des entreprises⁴ d'une part, de réglementations spatiales leur offrant des privilèges d'accès et d'usage de la voirie, d'autre part. La mise en œuvre, par une "orientation négociée" avec une partie des opérateurs privés du transport, permettant une plus grande professionnalisation au sein de la partie urbaine du transport des marchandises, devra veiller à ne pas être contre-productive en excluant une frange trop importante des opérateurs⁵ ou en se limitant à des zones centrales trop restreintes.

- La mise en œuvre d'un service public de l'activité proprement dite de transport de fret urbain apparaît difficile (nous avons exprimé nos doutes à ce sujet dans la partie III de la thèse). En revanche, si l'on passe de l'activité de transport à son "support", la question

¹ Dufau, *op. cit.*, pp. 281-283.

² On peut en particulier penser à l'instauration d'une "police spéciale" attribuée à un organisme supra-communal, dont la mission serait dirigée vers l'organisation de la circulation et des livraisons des véhicules utilitaires. L'action réglementaire sur la circulation pourrait ainsi rejoindre (dans un même bloc de compétences ?) une autre police spéciale, celle de l'urbanisme, celle-ci se chargeant d'intégrer en amont le transport des marchandises dans les politiques d'aménagement urbain et de déplacements.

³ Bon (1975), *op. cit.*, p. 187. Une réglementation "positive" en matière de transport de marchandises peut correspondre à la mise en place d'itinéraires cohérents pour les véhicules utilitaires au niveau de l'agglomération, d'horaires de livraisons adaptés aux opérateurs du transport, d'une systématisation (avec modulation horaire éventuelle) des emplacements réservés sur voirie pour livraisons. L'usage des normes d'urbanisme (dans le cadre de l'art. 12 des plans d'occupation des sols par exemple) peut également en faire partie, etc.

⁴ fonctionnement en tournées, remplissage minimal des véhicules, véhicules "propres", etc.

⁵ Ce qui en outre reconstituerait de fait, mais pour le milieu urbain cette fois, les réglementations économiques d'accès au marché du transport aujourd'hui disparues.

d'une intervention publique directement prestataire reste d'actualité. Face à une carence de l'offre privée, les infrastructures et les équipements logistiques, particulièrement dans leur dimension multimodale (dont on a vu les potentialités proprement urbaines dans l'étude des métropoles parisiennes et new-yorkaises) doivent être conservés et développés. De telles politiques constituent un prolongement naturel à un type de prestation de service déjà traditionnel en matière de fret en particulier en France).

- La concertation des professionnels (commerçants, grande distribution, chargeurs industriels et transporteurs) constitue aujourd'hui une réponse supplémentaire aux dysfonctionnements actuels du fret en milieu urbain. Elle commence à s'exprimer au travers d'accords locaux ou nationaux sur l'organisation de l'accueil des livreurs dans les grandes surfaces (en France) et même, sur le modèle allemand, par des projets de centres de distribution urbaine d'initiative privée¹. Cette "autodiscipline" des acteurs professionnels eux-mêmes apparaît de plus en plus nécessaire compte tenu du déficit de coopération que nous avons relevé entre les différents partenaires privés du transport de marchandises en ville, en particulier entre transporteurs et destinataires. Elle renvoie à la difficulté de la mise en œuvre locale de la "coordination informelle" (D. Chisholm) de la régulation d'un système de transport.

A ce titre, les acteurs locaux publics et privés se rejoignent pour exprimer auprès des administrations centrales ou techniques² une demande forte d'aides à l'action³, non plus sous la forme ancienne de la norme imposée mais sous celle de la proposition de modèles, de "l'impulsion", de la mise en œuvre de "partenariats". Nous sommes bien arrivés sur ce sujet en France à une situation où l'action publique centrale aujourd'hui vise à "proposer de façon peu coercitive des scènes d'action plus ou moins durables dans le temps" en agissant "non sur l'allocation de services ou de ressources à des assujettis mais sur la formulation de débats et d'enjeux"⁴.

- Les nouveaux plans de déplacements urbains (PDU) mis en place par le biais de la loi sur l'air du 30 décembre 1996⁵ représentent une illustration récente de ce rôle de "facilitation" que se doit aujourd'hui d'assurer l'Etat. L'annexe 8 présente les grandes

¹ SODISYS, *op. cit.*

² C'est-à-dire principalement l'Etat et ses organismes. On a vu qu'il s'agissait du gouvernement fédéral ou des autorités indépendantes comme la Port Authority aux Etats-Unis.

³ Il faut aux Etats fédérés et aux gouvernements locaux "moins de prescription, davantage d'assistance" de la part du gouvernement fédéral (pour citer de nouveau un représentant des administrations étatiques américaines en charge des transports). Cette demande s'est exprimée à plusieurs reprises au cours des entretiens que nous avons effectués.

⁴ Duran P., Thøning J.C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n°4, août 1996, p. 600.

⁵ Loi 96/1236 du 30 décembre 1996 "sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie" précitée, qui a modifié l'article 28 de la LOTI relatif aux plans de déplacements urbains (évoqués dans la section I de la partie II).

lignes de la réforme des PDU et en détaille les points qui concernent directement l'action publique sur le transport de marchandises en ville. Certains éléments paraissent en effet s'inscrire particulièrement bien dans les préoccupations exposées de façon transversale dans la thèse en permettant une gestion publique plus "efficace" du fret urbain :

- le fret est "identifié" en tant qu'un des éléments du système de transport urbain, puisque le "transport et la livraison des marchandises" constituent l'objet de l'une des six grandes orientations des nouveaux PDU. On remarque cependant la tonalité restrictive des dispositions du texte relatives aux activités du fret : il s'agit d'en "réduire les impacts" et non de les organiser de façon globale ;
- une dimension supra-communale est imposée à l'action publique sur les transports par le caractère désormais obligatoire des PDU dans les grandes agglomérations¹, ce qui prend un sens particulier en matière de fret pour lequel nous avons vu les impacts négatifs d'une régulation strictement locale ;
- plus précisément, une plus grande homogénéisation intercommunale des réglementations de la circulation pourrait résulter des dispositions (dont la formulation est plus directive qu'auparavant) relatives à la traduction dans des arrêtés locaux² des grandes orientations définies par les PDU ;
- enfin, le processus d'élaboration d'un PDU, qui associe théoriquement les différents acteurs institutionnels, professionnels ou associatifs de l'agglomération, pourrait faciliter la concertation entre acteurs privés et acteurs publics du fret et de la logistique³.

On devine à travers l'exemple des PDU, la difficulté pour l'Etat de remplir le rôle qui lui est dévolu "d'institutionnalisation de la négociation" (Duran et *al.*). D'un côté, des orientations stratégiques fortes ainsi qu'une coordination à la fois spatiale et fonctionnelle⁴ sont imposées aux acteurs locaux. De l'autre, le choix des modalités précises et des moyens d'action est libre⁵ et leur mise en œuvre peu contrôlée⁶.

¹ Toutes les autorités organisatrices des transports situées dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants devront avoir élaboré un PDU dans les deux ans à compter du 1er janvier 1997 (ce qui concerne plus de 80 agglomérations urbaines en France). Les PDU seront presque nécessairement intercommunaux, leur territoire devant correspondre au minimum à celui de la compétence des autorités organisatrices du transport collectif (pour la région parisienne, le territoire administratif de l'Ile-de-France).

² Désormais, "les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan" (nouvel art. 28-2, al. 4 de la LOTI).

³ Mais les termes utilisés relatifs à la participation ne sont pas très "engageants", mentionnant simplement que : "les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie... sont consultés à leur demande sur le projet de plan" (nouvel art. 28-2 al. 1 de la LOTI).

⁴ En imposant des PDU supra-communaux, qui doivent être compatibles en outre avec les différents schémas directeurs existants et les nouveaux plans régionaux pour la qualité de l'air.

⁵ Pour être ensuite éventuellement encadré, à la demande des acteurs locaux eux-mêmes, par des guides d'action élaborés par les services centraux. Voir le récent "guide" d'élaboration des plans de déplacements urbains du CERTU paru en 1996.

⁶ Nous anticipons là-dessus quelque peu, à travers les mésaventures des PDU "ancienne formule", dont

Gageons que l'intégration du fret dans les PDU va poser des "dilemmes" de ce type. Plus généralement, le fret urbain interroge l'action publique et sa gestion pose la question de la rationalité des processus d'action collective en ville. Gestion "démocratique" du fret par les élus locaux au risque d'une efficacité globale problématique et de disparités locales croissantes ? Gestion émanant du sommet, plus proche de l'intérêt général mais susceptible de dérives "technocratiques" et peu sensible aux spécificités locales ?

les décrets d'application ne sont jamais parus et qui sont de ce fait restés des documents facultatifs sans véritable enjeu supra-communal.

ANNEXES

ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRES ET POINTS METHODOLOGIQUES ENQUETE IAURIF

ANNEXE 2 : LISTE DES PRINCIPAUX ENTRETIENS

Etats-Unis

- C. Adjijaja, *New York Metropolitan Transportation Council*.
- R. Beard, Port Department, *Port Authority of New York and New Jersey*.
- J. Birgeles, Port Department, *Port Authority of New York and New Jersey*.
- A. Bryson, Department of Environmental Planning, *City of New York*.
- J. Dean, *Regional Planning Association*.
- M. Edelman, *TRANSCOM*.
- J. Erlanger, *TRANSCOM*.
- T. Matthew, *New Jersey Department of Transportation*.
- G. Muller, Interstate Transport Department, *Port Authority of New York and New Jersey*.
- J. Paczkowski, Interstate Transport Department, *Port Authority of New York and New Jersey*.
- P. Pennica, *New York City Department of Transport*.
- R. Ruggieri, *New York Metropolitan Transportation Council*.
- R. Sandler, *New York Law School*.
- C. Sobel, *North Jersey Transportation Planning Authority*.
- B. Wieghart, vice-présidente, *New York City Economic Development Corporation*.
-
- R. Booth, *Cornell University*, Ithaca.
- A. Chatterjee, *The University of Tennessee*.
- W.D. Grindrod, *Worldport L.A.*, Los Angeles.
- A. Meyburg, *Cornell University*, Ithaca.
- K. Ogden, *Monash University*, Australie.
- N. Roberts, *Transportation Research Board*, Chairman, Committee on Urban Goods Movement.
- M. Turnquist, *Cornell University*, Ithaca.
- M. Walton, *The University of Texas*, Austin.

Paris

- C. Becquey, conseiller pour les affaires réglementaires, *direction des Routes, ministère de l'Équipement*.
- P. Berthod, avocat.
- P. Bon, *Université de Pau*.
- M. Bourlon, *Atelier parisien d'urbanisme (APUR)*.

M. Bretonnière, *sous-direction du travail et des affaires sociales, direction des Transports Terrestres, ministère de l'Équipement.*

J. Bussiéras, *Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (LAURIF).*

G. Canet, *direction des Libertés publiques et des affaires juridiques, ministère de l'Intérieur.*

E. Catta, *direction générale des Collectivités locales, ministère de l'Intérieur.*

Mme Cazenave, *Association des maires de France (AMF).*

Mme Cicoria, *services techniques, ville de Montreuil.*

L. Dumont-Fouya, *Transports Fouya.*

R. Golias, *Groupement des Autorités Responsables des Transports (GART).*

M. Jeanjean, *Direction régionale de l'équipement d'Ile-de-France (DREIF).*

P. Lefort, *SOGARIS.*

P. Moreau, *avocat.*

J.-P. Petiteau, *Direction de la circulation, des transports et du commerce, Préfecture de police.*

E. Picard, *Université Paris II.*

G. Roger, *adjoint au maire, ville de Bondy.*

M. Saadia, *Inspection du travail dans les transports, ministère de l'Équipement.*

M. Sanchez, *service circulation, ville d'Ivry-sur-Seine.*

M. Schneider, *Conseiller d'Etat, direction des Transports Terrestres, ministère de l'Équipement.*

M. Siopathis, *service des déplacements, ville de Saint-Denis.*

M. Tilche, *juriste, Bulletin des Transports et de la Logistique.*

M. Vié, *adjoint à l'urbanisme, ville de Clichy-la-Garenne.*

ANNEXE 3 : SOURCES ET SYNTHÈSE STATISTIQUES SUR LE FRET URBAIN

S'il n'existe pas de source statistique globale et régulière sur le transport de marchandises en ville, il existe néanmoins des résultats ponctuels issus d'enquêtes-cordon et d'études plus ou moins récentes sur plusieurs agglomérations françaises ou étrangères, dont voici une synthèse à partir des résultats statistiques les plus diffusés, portant sur des métropoles étrangères et françaises entre les années 1970 et 1990.

Le transport de marchandises par rapport au transport de personnes

Selon Ogden¹, dans les grandes agglomérations anglo-saxonnes, le *coût* total par habitant des transports de marchandises en ville est égal ou supérieur à celui du transport urbain des voyageurs, soit 5% du produit national brut. Plus une agglomération est grande, plus le coût du transport de marchandises en ville est important par rapport au coût du transport des personnes. Le *coût de congestion* engendré par les déplacements des véhicules utilitaires à Los Angeles a été évalué à 34 à 38% du coût total de la congestion relevant de l'ensemble de la circulation automobile.

En ce qui concerne le *nombre des véhicules* utilitaires dans l'ensemble du trafic urbain, "un pourcentage d'environ 20% des véhicules en moyenne n'est pas rare en Europe et aux Etats-Unis"². Selon une étude de la DRAST, à Tokyo les camions comptent pour 35% des *voyages* quotidiens³.

Le transport en ville par rapport au transport en zone non urbaine

En France C. Reynaud⁴, qui a effectué une synthèse relativement complète du sujet, estime que pour les véhicules supérieurs à 3 tonnes de charge utile, sur un total de 12 Mds, 1,5 Mds de *véhicules-kms* par an sont effectués en zones urbaines et suburbaines, soit 12,5% (chiffres 1985). En ce qui concerne les véhicules utilitaires légers (VUL), 38% des *parcours* de VUL se font en ville.

Pour les Etats-Unis, 50,5% des *véhicules-miles* de tous les camions (poids lourds et véhicules légers) se sont produits, en 1988, dans une zone urbaine de plus de 5 000

¹ Ogden K., *Urban Goods Movement : A Guide to Policy and Planning*, Ashgate, Cambridge University Press, 1992, 397 p.

² Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), *Systèmes de distribution des marchandises dans les aires urbaines*, Paris, 1984.

³ DRAST, "L'urbanisme souterrain au Japon", *Revue 2001 Plus*, Centre de Prospective et de Veille Scientifique, octobre 1993.

⁴ Reynaud C. et M. Girault, "Distribution urbaine : éléments quantitatifs et enjeux économiques", *Transport, Environnement, Circulation*, n° 86, janvier-février 1988 (à partir de *Les données économiques de la distribution urbaine*, Congrès ATEC, juin 1987).

habitants (470 sur 934 Mds de veh-miles)¹. La CEMT évalue aussi à une moitié la part du transport urbain de marchandises dans le *coût* total du fret aux Etats-Unis².

Le critère de la longueur du trajet peut également indiquer qu'il s'agit d'un transport en zone urbaine. Il convient cependant de rester prudent, une part non négligeable des trajets courts du transport de marchandises relevant de trajets inter-usines souvent situés en grande périphérie ou en zone rurale. En Grande-Bretagne, en 1988, 30% des *tonnes-kms* et 76% des *tonnes* de marchandises (sur route) ont été transportées sur moins de 100 km. Cette part élevée de la courte distance pour le transport exprimé en tonnage s'explique d'abord par la prépondérance des matériaux de construction dans le transport intérieur : "la plupart de ces matériaux, de faible valeur spécifique, ne peuvent supporter un coût de transport élevé et sont, pour les plus massifs d'entre eux, produits en un grand nombre de sites, disséminés sur l'ensemble du territoire"³. Ce caractère local n'est pas toujours assimilable à un caractère urbain.

Le mode du transport de marchandises en ville

Le transport routier assure une part prépondérante des tonnages du fret : d'après SITRAM⁴, le trafic de fret intra-régional en France est assuré en *tonnage* à 96% par la route, 2,5% par le fer, et 1,5% par la voie d'eau en moyenne. Cette prépondérance routière serait encore renforcée si les statistiques prenaient en compte les véhicules légers.

Pour certaines agglomérations néanmoins, ainsi que pour certains produits, les autres modes ne sont pas négligeables : tout d'abord, à titre de rappel, "la marchandise qui représente le plus fort *tonnage* dans une ville est de très loin l'eau"⁵. On peut surtout noter que pour certaines villes qui y ont accès, la voie d'eau peut prendre une importance particulière. Elle assure par exemple 15% des *approvisionnements* (en *tonnes*) de la région Ile-de-France, et jusqu'à 25% de ceux de la ville de Paris. Ces chiffres s'élèvent respectivement à 40 et 70% pour ce qui est des matériaux de construction⁶.

¹ Ogden, *op. cit.*

² CEMT, *op. cit.*

³ Savy M., *Logistique et territoire*, Montpellier, GIP Reclus, 1993, p. 43.

⁴ Observatoire Economique et Statistique des Transports (OEST), *S.I.T.R.A.M. résultats généraux, les trafics de marchandises, statistiques de l'année 1992*, ministère de l'Equipement, décembre 1993.

⁵ Masson P., *Recherche sur les transports urbains de marchandises*, document de travail, décembre 1971.

⁶ Savy M., *Comité aménagement et logistique en Ile-de-France (CALIF) - Propositions de schéma logistique régional*, rapport du groupe de travail n°2, 1989, 35 p.

Le transport en véhicule léger par rapport au transport en poids lourds

En France, C. Reynaud estime à 94% des *véhicules-kms* de fret effectués en zone urbaine (urbain+suburbain) la part assurée par les véhicules de moins de 3 tonnes de charge utile¹. Pour des villes d'Europe du Nord la CEMT a relevé que 21% des arrêts provenaient de voitures particulières², 41% de camionnettes, 32% de camions à 2 essieux, 6% de camions de plus de 2 essieux³.

D'après l'enquête de l'OEST sur les "entreprises de transports légers"⁴, environ 5 500 *entreprises* de transport utilisent exclusivement des véhicules de moins de 3,5 tonnes de PTAC, soit 15% des entreprises de transport françaises. Sur ce total, plus de 80% font du "transport de marchandises en zone courte". En incluant les entreprises de transport léger qui utilisent également des poids lourds, on arrive au chiffre de 6 700 *entreprises* faisant à titre exclusif ou principal du transport léger : une entreprise de transport sur cinq est une entreprise de transport léger, et une *personne* sur 13 du secteur des transports routiers travaille dans une entreprise de transport léger.

A l'intérieur de la catégorie "poids lourds", les véhicules les moins volumineux prédominent. Par exemple dans la communauté urbaine de Lille, 78% des véhicules lourds en circulation sont des poids lourds non articulés, 20% des semi-remorques, et 2% des poids lourds porteurs avec remorque⁵.

Types de flux du transport de marchandises en ville : entrant - sortant - interne - transit

Ces types de flux sont différemment répartis selon la taille de l'agglomération. Pour les très grandes agglomérations, les 3/4 du fret (en tonnes) sont livrés au sein d'une même région économique. C'est ce que constate la CEMT pour la Grande-Bretagne⁶ ou C. Reynaud pour Lyon⁷. Dans l'agglomération lyonnaise, 25% du trafic poids lourds sortant est du transit (en nombre de véhicules)⁸. De façon logique, la part du trafic de

¹ Reynaud, *op. cit.*, pp. 18-19.

² La part des voitures particulières serait bien évidemment beaucoup plus importante si l'on prenait en compte le transport de biens de consommation entre le magasin de détail et le domicile. Une étude avait estimé ce transport final à 15% du coût total du transport urbain de marchandises (CEMT, *op. cit.*, p. 3, citant un rapport d'A.T. Kearney). Aujourd'hui, cette part dans le coût total est revue à la hausse. Voir Beauvais et Massé, *op. cit.*

³ CEMT, *op. cit.*

⁴ Association pour le Développement de la Formation Professionnelle dans les Transports (AFT), *Analyse du secteur des transports légers de marchandises*, étude O.E.S.T., avril 1991.

⁵ Wininger Y., *Les poids lourds dans la ville*, rapport de stage, Ecole Centrale de Lille, avril-juillet 1993.

⁶ CEMT, *op. cit.*

⁷ Reynaud, *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

marchandises en transit dans le total tend à être plus élevée dans les petites agglomérations que dans les grandes. Les 3/4 du fret (en tonnes) sont livrés au sein d'une même région économique en Grande-Bretagne¹. Les flux internes de marchandises, à un niveau régional, sont prépondérants. Leur part diminue cependant à un niveau plus fin d'agglomération. Les flux régionaux, les plus souvent étudiés, ne sont pas toujours assimilables aux flux urbains. La France est en effet caractérisée par un niveau important de transit en agglomération, du fait de la configuration "en étoile" du réseau routier et autoroutier national. Par ailleurs, une part importante du trafic interne régional ne traverse pas de zone urbaine (matières premières et produits intermédiaires inter-usines).

Une exploitation de l'enquête "chargeurs" de l'INRETS de 1988² a permis d'examiner les flux de marchandises circulant dans les agglomérations françaises, qui peuvent être résumés ainsi :

Pour l'ensemble des agglomérations³: (millions de tonnes ou d'envois par an)		
	Tonnes	Nombre d'envois
Emissions (réceptions) internes	80	53
Emissions vers l'extérieur	371	207
Réceptions de l'extérieur	323	207
Transit	31	56

D'après Dufour, op. cit.

Les flux internes des agglomérations sont donc moins importants que les flux avec l'extérieur, ce qui conduit à relativiser les résultats précédents, mais s'explique en partie par la construction de l'enquête chargeur elle-même, qui ignore les entreprises de moins de 10 salariés, et par le poids des petites agglomérations dans le total.

¹ CEMT, *op. cit.*

² Dufour J.G., *Programme "Transport des marchandises dans la ville". Une exploitation de l'enquête "chargeurs" de l'INRETS*, CERTU, 1994.

³ C'est la définition INSEE de l'agglomération qui a été retenue, permettant d'englober au total au total pour la France près de 40 millions de personnes. A la différence des données SITRAM, l'enquête "chargeurs" prend en compte le trajet complet d'une marchandise (de son point d'origine à sa destination finale), incluant les ruptures de charge intermédiaires éventuelles. Cependant cette enquête ne concerne que les entreprises de 10 salariés ou plus, ce qui minore les flux réels de marchandises, en particulier les flux internes.

Transport de marchandises en ville par type de marchandises ou type d'industries

Pour la France, nous disposons des statistiques des produits de la nomenclature NST en tonnes par habitant, tous modes terrestres confondus, à l'exception des véhicules utilitaires légers :

Tonnes de marchandises transportées par habitant en France en 1993 (flux intérieurs) par catégorie NST

0	Produits agricoles et animaux vivants	2,50
1	Denrées alimentaires et fourrage	3,20
2	Combustibles minéraux solides	0,30
3	Produits pétroliers	1,20
4	Minerais et déchets pour la métallurgie	0,50
5	Produits métallurgiques	0,40
6	Minerais bruts ou manufacturés et matériaux de construction	11,00
7	Engrais	0,50
8	Produits chimiques	0,55
9	Machines, véhicules, objets manufacturés, transactions spéciales	2,70
	TOTAL	23,00

D'après SITRAM 1993

Si l'on se penche plus spécifiquement sur les *réceptions en zone urbaine* par habitant, une enquête dans les principales villes américaines en 1976 peut donner l'idée d'un "module de base" de la ventilation par type de marchandise (tous types de véhicules)¹ :

Nombre de tonnes par habitant par an (simplifié), Etats-Unis, 1976

Alimentation-boissons	2,0
Papier	1,0
Biens de consommation durables	0,5
Matériaux de construction	4,0
Energie	3,0
Services	2,0
Biens intermédiaires	5,0
Total	17,5

Source CEMT 1984

Ce total est cependant très différent d'une enquête à une autre (en raison des modes de calcul et des marchandises prises en compte). En revanche, la ventilation par type de marchandises reste sensiblement la même quelle que soit l'étude.

¹ Citée dans CEMT, *op. cit.*

Si l'on raisonne en *nombre de déplacements*, et en considérant uniquement le transport routier (tous types de véhicules utilitaires confondus), près de 40% des déplacements de véhicules utilitaires en ville se font à vide, 20% transportent de l'alimentaire, 20% des biens de consommation finale et 8% de la messagerie¹. La prépondérance des matériaux de construction et matières premières disparaît de façon logique (ces marchandises transitent largement en site propre).

L'enquête "chargeurs" donne des résultats complets, et par conséquent difficiles à résumer². L'opposition entre les "envois" et les "tonnes" est flagrante : les résultats diffèrent du tout au tout selon que l'on considère l'un ou l'autre. En ce qui concerne les *réceptions de l'extérieur*, ce sont surtout les activités de consommation qui reçoivent des *envois*. En *tonnage*, pour les petites agglomérations, ce sont aussi les activités de consommation qui bénéficient de la part la plus importante des réceptions, les grandes agglomérations recevant surtout des produits servant à la production. Si l'on se penche sur les *émissions internes* à une agglomération, on constate que 60% des *envois* proviennent des commerces de gros de biens de consommation. En *tonnage*, ce pourcentage tombe à 15%, l'industrie chimique représentant alors la part la plus grande. Dans le cas des *émissions vers l'extérieur* des agglomérations, comme dans celui des émissions internes, le commerce de gros de biens de consommation (avec certaines industries) génère le plus *d'envois*. Le nombre d'envois totaux par habitant est plus important dans les petites ou moyennes agglomérations que dans les très grandes. En *tonnage*, l'industrie lourde prédomine dans les émissions des petites agglomérations, la chimie de celle des grandes. L'agglomération parisienne émet surtout de la chimie, en *tonnage*. En nombre *d'envois*, elle émet surtout des produits industriels divers. Plus une agglomération est petite, plus le nombre de *tonnes* émises par habitant est grand (et grande la part de l'industrie lourde). C'est plutôt l'inverse en nombre *d'envois*, sauf dans le cas de l'agglomération parisienne. Enfin, en ce qui concerne le *transit* par une agglomération (avec au moins un arrêt au sein de celle-ci), la part (en nombre *d'envois* comme en *tonnage*) des chargeurs industriels est prépondérante au détriment de celle des grossistes, sauf pour les grandes agglomérations (Lille et Lyon).

Transport de marchandises en ville par type d'usage du sol

Dans les années 1970, on a calculé qu'à Melbourne 28% des trajets internes sont générés par des zones résidentielles, 25% par des zones de commerces, 16% par des zones

¹ Masson, *op. cit.*

² Dufour, *op. cit.*

industrielles et 24% par les services¹. En tonnage, ces pourcentages sont différents : 44% du fret provient de zones industrielles et 25% s'y dirige. Les parts des zones résidentielles et commerciales ne dépassent pas chacune 8% du trafic, que ce soit en émission ou en réception.

Statistiques diverses sur les livraisons et enlèvements

La livraison est un élément essentiel de la chaîne du transport de marchandises en ville : à Paris, "on estime que le coût de la livraison représente 50% du coût total du transport en zone urbaine"². Les "heures de pointe" des livraisons, en région parisienne, se situent entre 7 heures et 12 heures (environ 60% des livraisons)³. En 1993, à Lyon, 52% des commerces étaient livrés entre 9h et 9h30, et à Marseille, 60% entre 8h et 10h⁴.

Il est intéressant de constater qu'à Paris, 40% des entreprises sont livrées quotidiennement et 70% plusieurs fois par semaine (chiffres 1988). Plus de la moitié des entreprises livrées quotidiennement le sont au moins deux fois par jour, et 29% d'entre elles trois fois ou plus. Un réceptionnaire sur 5 effectue le transport lui-même⁵.

D'une façon générale, les enlèvements en centre-ville et en proche périphérie dans les grandes agglomérations (Paris, Lyon, Marseille) sont nettement moins nombreux que les livraisons, la proportion étant de l'ordre de 1 pour 3 dans l'ensemble des études.

¹ CEMT, *op. cit.*

² Husson J.L., "Etude pour l'amélioration des livraisons dans Paris", rapport à la Mairie de Paris, mai 1989, p. 26 (enquête réalisée d'août à septembre 1988 auprès d'un échantillon de 2787 entreprises industrielles et commerciales).

³ Weizman M., "Les livraisons de marchandises dans le centre de St-Denis", DREIF, journée ATEC "Le poids lourd et la ville", 1980.

⁴ Jonction, *Distribution urbaine, étude des villes de Paris, Lyon, Marseille*, rapport pour la Direction des transports terrestres, mars 1993.

⁵ Husson, *op. cit.*, p. 4.

**ANNEXE 4 : TEXTES REGLEMENTAIRES EN MATIERE DE LIVRAISONS EN REGION
PARISIENNE, 1969-1991**

"Ordonnance générale du 1er juin 1969 réglementant l'usage des voies ouvertes à la circulation publique à Paris et dans les communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne"

Abrogée en ce qui concerne Paris, cette ordonnance continue à s'appliquer aux communes des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne lorsqu'elles n'ont pas de texte spécifique.

Article 18 : "(...) Il est interdit à tout conducteur d'arrêter son véhicule, même pendant le temps nécessaire à la montée ou à la descente des passagers et au chargement ou au déchargement des marchandises : en pleine voie, *en double file*,¹ dans les passages souterrains, sur les autoroutes et voies express (...)".

Article 21 : "Sauf indication contraire, les parcs de stationnement ne doivent pas être utilisés par les conducteurs des véhicules suivants : autocars, voitures de livraison, (...) remorques et semi-remorques isolées (...)".

Article 23 : sur les "trottoirs comportant une piste spéciale de stationnement, (...) la durée du stationnement des véhicules de livraison ne doit, en aucun cas, dépasser le temps nécessaire au chargement ou au déchargement des marchandises". Sur les "trottoirs, terre-pleins et contre-allées ne comportant pas de pistes spéciales de stationnement (...) le stationnement des véhicules de livraison est interdit".

Article 29 : "En dehors des heures d'utilisation par les véhicules prioritaires, le stationnement [sur les voies réservées à la circulation des autobus] est interdit sauf pour la montée ou la descente des passagers et le chargement ou le déchargement des marchandises".

Titre quatrième : "Transports et livraisons"

Article 47 : "Quand le chargement et le déchargement des marchandises *ne peuvent avoir lieu dans les cours*, ils peuvent être effectués à l'extérieur aux conditions suivantes. Le stationnement doit se faire en file simple, de 7h30 à 21 heures. Tous objets, marchandises, denrées, matières quelconques (...) ne doivent pas être entreposés sur le

¹ Sauf indication contraire, c'est nous qui soulignons dans le reste de cette annexe.

sol mais portés directement de l'immeuble au véhicule et inversement. De 21 heures à 7h30, les marchandises (...) déposées sur les trottoirs, au droit des locaux commerciaux réceptionnaires, ne doivent en aucun cas occuper plus d'un tiers de la largeur du trottoir, la partie réservée à la circulation des piétons ne devant pas être inférieure à 1,20 mètres. *Les réceptionnaires des livraisons sont responsables de l'étendue et de la durée de ces emprises.* Les opérations doivent être effectuées par un personnel suffisant afin d'être rapides. Les opérations ne doivent pas être bruyantes (...)"

Article 49 : *"Sont abrogées (...) toutes dispositions contraires à celles de la présente ordonnance ou faisant double emploi avec celles-ci, notamment les dispositions résultant d'arrêtés des maires des communes des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne"*.

Ordonnance 71-16757 du 15 septembre 1971 : "Réglementation de l'usage des voies ouvertes à la circulation publique à Paris"

Cette ordonnance reprend beaucoup de l'ordonnance précédente, avec la grande différence qu'elle ne s'applique qu'au territoire de la ville de Paris.

L'article 46 est intéressant en ce qu'il abroge (mais cette abrogation s'est faite ultérieurement, par l'arrêté n°85-10844 du 12 août 1985) les dispositions de l'art. 47 de l'ordonnance de 1969 relatives à la responsabilité des réceptionnaires des livraisons en ce qui concerne "l'étendue et la durée des emprises" des marchandises et emballages sur les trottoirs.

Arrêté n°71-16762 du 15 septembre 1971

Cet arrêté définit en zone centrale une "zone verte", périmètre contraignant où la circulation des véhicules de livraison à Paris de plus de 16m² est interdite de 9 heures à 20h30.

Ordonnance n° 78-16055 du 24 janvier 1978

"Le stationnement sur les emplacements de livraisons des véhicules non utilisés pour les opérations auxquelles ces emplacements sont destinés est qualifié de gênant au sens de l'article R37-1 al. 2 du code de la route" (ajouté à l'article 16 de l'ordonnance de 1971).

Arrêté n°91-100 14 du 7 janvier 1991

Rappel (de la partie II de la thèse) : la réforme des livraisons à Paris mise en place en 1991 est marquée par plusieurs principes, certains nouveaux, certains renforcés : favoriser les petits véhicules (avec un régime horaire couplé à la surface au sol des véhicules utilitaires, et non pas une définition sous forme de tonnage), multiplier les aires de livraison sur voirie, favoriser les livraisons de nuit et les restreindre aux heures de pointe en notifiant des horaires précis de livraisons pour chaque catégorie de véhicule, organiser les dérogations en fonction des produits.

Véhicules ne dépassant pas 12 m ² de surface au sol	Véhicules ne dépassant pas 16 m ² de surface au sol	Véhicules ne dépassant pas 20 m ² de surface au sol	véhicules de plus de 20m ² de surface au sol
livraisons/enl. autorisés 24/24h sauf de 13h à 20h30 sur les axes rouges et les couloirs de bus	livraisons/enl. autorisés seulement de 21h30 à 17h30 (jusqu'à 13h sur les axes rouges et les couloirs de bus)	livraisons/enl. autorisés seulement de 21h30 à 13h	livraisons/enl. autorisés seulement de 21h30 à 7h30

Un régime de dérogations est organisé (dérogations systématiques pour les services publics, le transport de fonds, les chantiers, les marchés, les déménagements, les camions citernes et véhicules frigo : le matin pour les véhicules inférieurs à 28m², et l'après-midi pour ceux inférieurs à 20m²). Des dérogations ponctuelles peuvent aussi être demandées à la préfecture de police pour les véhicules inférieurs à 20m², pour livrer ou enlever à partir de 16 heures.

ANNEXE 5 : LES DIMENSIONS DES POIDS LOURDS AUX ETATS-UNIS

Ce sont les Etats américains, directement ou par délégation auprès des collectivités locales, qui réglementent la circulation des véhicules utilitaires routiers. Mais le gouvernement fédéral, en vertu de sa compétence en matière de protection du commerce entre les Etats, est intervenu de façon croissante, provoquant des conflits avec le niveau étatique.

Les dimensions des poids lourds

Un des domaines privilégiés de l'action législative et réglementaire des Etats a été la définition des dimensions et poids des véhicules¹. La Pennsylvanie en 1913 impose une largeur limite de 2,25m aux véhicules utilitaires. Dix ans plus tard, seuls dix-neuf Etats n'avaient pas adopté de lois propres concernant les dimensions des véhicules.

La première législation fédérale en matière de dimensions de poids lourds intervient en 1956, lors de la construction du réseau autoroutier fédéral (*Interstate Highway System*). La largeur maximale des véhicules est fixée à 2,40 m, les Etats gardant la liberté de fixer des limites inférieures (mais ils peuvent conserver les limites supérieures en vigueur avant la loi fédérale).

Il faut attendre 1982 pour un renforcement du rôle fédéral, avec le *Surface Transportation Assistance Act* (STAA), qui modifie substantiellement la distribution des responsabilités des différentes collectivités territoriales aux Etats-Unis en matière de circulation des véhicules utilitaires. Afin d'homogénéiser sur l'ensemble du pays les réglementations de chaque Etat concernant la circulation des poids lourds, en particulier des plus gros, et "d'améliorer la productivité du transport des marchandises", le STAA définit un "réseau national" (*National Network*)², sur lequel les très gros poids lourds³ sont autorisés sans restriction. Le pouvoir fédéral, afin d'assurer la circulation des "camions STAA", a dû empiéter sur le pouvoir de police des Etats ("preemption"), en leur interdisant de restreindre la circulation sur le "réseau national" même sur les routes d'Etat, et en les obligeant à procurer un "accès raisonnable" à tous les "terminaux et zones de service"

¹ Transportation Research Board, *Providing Access for Large Trucks*, Special Report 223, Washington DC, 1989.

² Le "réseau national", toujours en vigueur, est composé des 70 000 km du réseau des autoroutes fédérales et de 220 000 km de routes "primaires" d'Etat.

³ Les "camions STAA" ont une longueur de 14,5m pour les semi-remorques et 8,5m pour chaque remorque d'un ensemble articulé de deux remorques. La loi a aussi augmenté la limite fédérale maximale de largeur (de 2,4m à 2,55m).

nécessaires aux opérations logistiques¹, de même qu'à conserver leurs propres réglementations favorables aux poids lourds (interdiction de "revenir en arrière").

Le STAA dans le New Jersey

La loi STAA s'inscrivait dans le contexte des années 1980, marqué par la déréglementation du transport routier² qui avait aiguisé les pressions concurrentielles et incité Washington à aider l'industrie du transport³. Mais cette préemption exercée par le pouvoir fédéral sur un élément important du pouvoir de police des Etats en matière de sécurité a rencontré des difficultés locales d'application, en particulier dans les Etats de l'est dont le réseau routier est globalement plus urbain, plus utilisé et plus limité (faible largeur des voies, mauvais état de maintenance) que les réseaux de l'ouest, et qui ont interprété de façon beaucoup plus restrictive la notion de réseau d'accès et les "terminaux et zones de services" à offrir aux activités logistiques⁴.

Le New Jersey est un exemple de ces tensions entre législation fédérale et objectifs d'Etat. Du fait de son rôle important de "transit" pour les camions porte-conteneurs qui vont chercher ou déposer sur le terminal de Newark-Port Elizabeth les conteneurs maritimes, le New Jersey subit une double pression de la part, d'un côté, des compagnies maritimes et de l'industrie du transport routier qui réclament, pour des raisons de productivité, des dimensions de poids lourds plus permissives, et de l'autre d'un conglomérat d'opposants aux gros poids lourds (collectivités locales pour des raisons de sécurité et de nuisances, industrie ferroviaire pour des raisons de concurrence, etc.). L'administration du New Jersey, très sensibilisée à ces questions, tient à conserver son pouvoir de décision en la matière : une enquête menée à la fin des années 1980⁵ a montré que le New Jersey faisait partie des vingt-deux Etats américains (dont beaucoup à l'est) ayant refusé aux collectivités locales une compétence en matière d'accès au réseau national (alors que dix Etats ont autorisé les municipalités à coopérer à l'élaboration des réglementations, et dix-huit à réglementer de façon entièrement indépendante⁶).

¹ Les Etats avaient le choix des moyens à utiliser pour offrir un "accès" aux zones de service : ils pouvaient en particulier choisir entre l'établissement d'un périmètre (exprimé en distance limite) autour du "réseau national", ou bien une détermination spécifique des itinéraires d'accès.

² *Motor Carrier Act* de 1980.

³ D'autres éléments plus conjoncturels ont joué : la récession du début des années 1980, qui a resserré les marges de profit des entreprises de transport, et un début (qui s'est aggravé depuis) de pénurie de conducteurs de camions.

⁴ Les Etats de l'est, par exemple, n'ont ouvert aux doubles-remorques que moins d'un tiers du kilométrage de leur réseau "FAP" (Federal Aid Primary, voies principales subventionnées par le gouvernement fédéral), contre 90% pour ceux de l'ouest et du midwest.

⁵ Transportation Research Board, *op. cit.*, pp. 54-59.

⁶ Dans la pratique, l'enquête a montré que peu de ces collectivités locales avaient réglementé spécifiquement les véhicules STAA et leur accès. Les raisons de cette absence, d'après les enquêtés eux-

La loi ISTEA¹ de 1991 n'a pas remis en cause les règles sur les dimensions des véhicules, "gelées" aux niveaux de 1982. Aujourd'hui cependant, alors que le gouvernement fédéral cherche à réévaluer les valeurs maximales autorisées, le New Jersey fait partie des Etats les plus vigilants en la matière. Cette question est devenue un des enjeux des rivalités entre le New Jersey et New York au sein de l'autorité portuaire commune aux deux Etats.

mêmes (services techniques) étaient essentiellement les coûts (de l'information, de la signalisation, de la verbalisation) ou tout simplement l'ignorance des besoins et de la loi.

¹ *Intermodal Surface Transport Efficiency Act.*

**ANNEXE 6 : LES PRINCIPALES INSTITUTIONS INTERVENANT EN MATIERE DE FRET A
PARIS ET NEW YORK**

(Les institutions sont détaillées pour la région new-yorkaise, vues plus succinctement pour la région parisienne).

ANNEXE 7 : LA POLITIQUE FRANÇAISE EN MATIÈRE DE PLATE-FORME LOGISTIQUE PUBLIQUE

La politique de l'Etat

La politique de l'Etat en matière de plate-forme logistique s'est affirmée dans le IXe Plan (1984-1988). Les transports figurent en bonne place dans cinq des douze programmes prioritaires du Plan, qui place au centre de ses priorités l'outil transport dans la recherche de "l'amélioration de la productivité des entreprises". "Le développement de véritables politiques logistiques doit contribuer à améliorer la compétitivité de l'économie française. Il sera nécessaire pour cela d'améliorer la productivité du système de transport et de favoriser son adaptation à l'évolution structurelle des échanges afin de faciliter une meilleure intégration de la fonction transport au sein des processus de production et de distribution"¹.

Ce sont les plates-formes logistiques qui peuvent le mieux améliorer la chaîne de transport, en agissant au niveau de ses nœuds : "cette prise de conscience du rôle des transports et cette évolution des politiques de circulation des marchandises ont conduit les différents acteurs des chaînes de transport à mettre l'accent sur *l'organisation des points "nodaux" des échanges qui deviennent des lieux privilégiés d'implantation d'équipements logistiques*"².

Afin de parvenir à l'amélioration de la chaîne de transport, la mise en place de plates-formes logistiques par les pouvoirs publics est considérée comme une nécessité, les entreprises elles-mêmes n'ayant pas toujours les moyens de le faire : "les entreprises françaises qui disposent d'une connaissance convenable de leurs coûts logistiques sont encore trop peu nombreuses (...), les PME-PMI (...) n'ont bien souvent pas les moyens de développer elles-mêmes les services logistiques dont elles ont besoin ; il est donc nécessaire de veiller à ce qu'elles puissent disposer de prestations de services qui leur garantissent une bonne accessibilité aux marchés national et international"³.

En conclusion, il convient de "disposer de prestations logistiques et de services de transport adaptés ; la mise en place de plates-formes et de systèmes télématiques d'information sur les frets est de nature à répondre à cet objectif"⁴.

¹ Commissariat Général du Plan, *Présentation du IXe Plan, rapport du groupe de politique des transports, novembre 1983*, Paris, La documentation Française, 1984, p. 87.

² *Ibid.*, p. 21 (souligné dans le texte).

³ *Ibid.*, p. 20.

⁴ *Ibid.*, p. 34.

La politique contractuelle, principalement avec les conseils régionaux, va être l'instrument privilégié de l'application du Plan en ce qui concerne les plates-formes logistiques. Les contrats de Plan vont avoir quatre objectifs à mettre en avant :

- définir un réseau de plates-formes de transports combinés permettant à chaque pôle économique d'accéder à ces nouvelles techniques en évitant les investissements inutiles ou concurrents,
- favoriser le développement des techniques de circulation de l'information sur le fret en vue de faciliter les appairages,
- coordonner la stratégie propre de la SNCF pour les gares multifonctions avec les stratégies de développement régional,
- harmoniser la politique nationale et les politiques régionales de développement des plates-formes portuaires (hiérarchisation, spécialisation...)"¹.

Exemple du Nord - Pas-de-Calais

Dans le contrat de Plan 1984-1988 entre l'Etat et la région Nord - Pas-de-Calais, le contrat particulier "Valorisation de la fonction transport de marchandises" rappelle à l'article 2.1 que "l'installation d'une plate-forme consiste en l'aménagement et l'équipement d'un site, de sorte que ce site soit desservi au moins par deux modes de transport et qu'un certain nombre de fonctions puissent y être assurées. Ces fonctions correspondent aux opérations matérielles qui concourent à l'approvisionnement des entreprises, à la distribution de leurs produits et que l'on désigne généralement sous le vocable de fonctions logistiques : conditionnement, manutention, stockage, gestion des stocks, traitements divers, transport...".

Depuis 1989 cependant, devant une situation marquée par un développement considérable des projets locaux de plates-formes logistiques sans qu'il y ait toujours eu cohérence des projets à l'échelle régionale, l'Etat a procédé à une certaine remise en cause de la politique de financement des plates-formes logistiques, que l'on note dans le contrat de Plan ultérieur entre l'Etat et le Nord - Pas-de-Calais : "Le contrat de Plan 1989-1993 ne prévoit pas de financement systématique de plates-formes logistiques". Devant la "multiplication des investissements publics en matière de plates-formes logistiques, il est nécessaire de faire rapidement des choix politiques cohérents" et "il ne peut plus être envisagé un subventionnement automatique par l'Etat de tous les projets en gestation. Seules les plates-formes logistiques réellement multimodales et dont l'impact dépasse les niveaux local ou régional resteraient susceptibles d'un accompagnement financier de l'Etat".

¹ *Ibid.*, p. 199.

L'exemple de deux plates-formes du Nord - Pas-de-Calais

Le conseil régional du Nord Pas-de-Calais mène, depuis les années 1980, une politique active de soutien aux plates-formes logistiques publiques. Deux plates-formes financées en partie par le conseil régional¹ ont été étudiées², Garromanche à Boulogne sur mer et le CIT à Roncq, dans la banlieue lilloise. Voici les principaux résultats de l'étude des "performances" de ces équipements.

Emploi: Les deux plates-formes ont à l'évidence retenu et/ou créé des emplois. Le CIT a donné au versant nord-est de l'agglomération lilloise l'opportunité de retenir des entreprises et des emplois qui menaçaient de se délocaliser ailleurs. Cependant, la comparaison des prévisions et des résultats effectifs en terme d'emplois est décevante, en particulier dans le cas du CIT de Roncq. Il existe aujourd'hui un peu plus de 14 emplois à l'hectare aménagé et commercialisé sur Garromanche, ce chiffre ne dépassant pas 10 pour le CIT, alors que Garonor, près de Roissy, en compte plus de 50 à l'hectare.

D'une façon générale, Garromanche et le CIT n'ont "pas fait le plein" des emplois potentiels, même si la différence n'est pas considérable vis à vis d'autres zones industrielles. Il y a probablement un effet d'échelle en jeu. Avant une taille minimale, les effets induits d'une plate-forme logistique en termes d'emplois ne sont pas significatifs. Cela permet d'expliquer la faiblesse de l'emploi sur Garromanche, mais pas sur le CIT. Il faut peut-être remettre en cause les méthodes de prévisions du nombre d'emplois générés par les plates-formes logistiques. A cela s'ajoute le fait que le secteur transport se différencie de l'industrie de par la mobilité physique des salariés (conducteurs routiers en particulier) et des difficultés à localiser les emplois (avec des répercussions sur le calcul des bases fiscales).

"Synergie des entreprises": la synergie entre les différentes entreprises présentes sur le CIT est faible. Chaque entreprise installée sur une plate-forme logistique gère l'ensemble de ses activités de façon autonome. Les systèmes ambitieux d'informatique/télématique communs n'ont jamais servi, ni à Garromanche, ni au CIT. Aucune des deux plates-formes logistiques n'a un système de télésurveillance/gardiennage commun à toute la zone d'activités. D'autres activités collectives envisagées n'existent pas : transport en commun pour les employés, services statistiques (en particulier comptage des trafics route), sans parler des synergies "professionnelles": le rapprochement physique entre

¹ Taux de subvention publique pour la construction et la mise en place des deux plates-formes logistiques : 22% pour le CIT de Roncq, dont 9,6% issus du conseil régional (10 MF 1990), et 54% pour Garromanche, dont 18,6% pour le conseil régional (18 MF 1986).

² Dablanc L., *Rentabilité d'un investissement public en transport : le cas des plates-formes logistiques dans le Nord - Pas-de-Calais*, DEA Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, juin 1993.

chargeurs et transporteurs n'a pas eu les effets escomptés en termes d'organisation logistique.

Productivité des entreprises pour leurs fonctions logistiques : lorsqu'elles sont consultées, les entreprises installées depuis au moins deux ans sur une des deux plates-formes logistiques étudiées ont dans leur ensemble du mal à attribuer à la plate-forme logistique une amélioration (ou détérioration) de leurs performances en matière de productivité. La plate-forme logistique n'est pas en général le lieu où l'entreprise va chercher une main-d'œuvre particulière: la plate-forme logistique ne joue pas de rôle de "marché du travail logistique" que certains avaient envisagé au départ.

Multimodalité: l'utilisation du rail sur les deux plates-formes logistiques est faible ou inexistante (CIT) malgré les équipements mis en place. Mais il faut remarquer que la plupart des entreprises installées sur les deux plates-formes logistiques (surtout sur le CIT) n'éliminent pas d'emblée la possibilité "dans le futur" d'utiliser le rail. Les installations ferroviaires semblent avoir un effet "psychologique" important, beaucoup d'entreprises ayant préféré payer un (faible) surcoût afin de se localiser sur des terrains embranchés fer "au cas où".

Structuration de l'espace et aménagement du territoire: en ce qui concerne la structuration de l'espace apportée par l'arrivée des plates-formes logistiques, les effets sont difficiles à évaluer. Il y a eu vraisemblablement délocalisation d'entreprises situées en secteur diffus, et donc concentration bénéfique d'entrepôts sur un même site, visuellement mieux aménagé et plus satisfaisant que des entrepôts dispersés. Environ 80% des installations à Roncq sont le fait d'entreprises locales déjà existantes et auparavant dispersées dans la région, ce qui représente donc réellement une concentration. La fonction de regroupement semble avoir bien fonctionné (exemple de Nuttin, autrefois à Tourcoing en centre-ville).

Cependant, on peut constater que les deux plates-formes logistiques de Garromanche et de Roncq ont attiré sur leurs franges, mais hors de leur périmètre, beaucoup d'entrepôts. Ces entrepôts, surtout aux abords du CIT, profitent de politiques locales d'aménagement peu regardantes : ce sont des effets économiques classiques de "resquillage", où des utilisateurs privés de biens publics n'en paient pas le prix. Les entrepôts hors du périmètre du site sont parfois situés dans des zones d'activités organisées (il existe deux zones aux abords immédiats du CIT de Roncq, pour lesquelles la commune de Roncq cherche à développer une politique de commercialisation active). Des politiques concurrentes d'implantation d'entreprises ont été mises en place dans chaque commune pour maximiser les recettes fiscales locales.

Les constats au niveau national

Des ambitions politiques déconnectées des besoins des entreprises

Le secteur "transport et logistique" en France est très hétérogène : les grandes entreprises capables de développer des services logistiques sophistiqués sont loin d'avoir remplacé toutes les entreprises traditionnelles et atomisées qui constituent encore une bonne part du secteur des transports. Les besoins en ce qui concerne les plates-formes logistiques sont une accessibilité aux infrastructures, et des espaces peu chers, offrant un minimum de services (lavage, pesage, restaurant, surveillance), c'est-à-dire des zones industrielles presque banales, avec seulement quelques commodités en plus offertes aux transporteurs. En général, les entreprises de transport/logistique se sentent plus concurrentes que partenaires et n'éprouvent pas le besoin, à tort ou à raison, de travailler en coopération. Les ambitions politiques relatives aux fonctions des plates-formes, et les services offerts en conséquent, apparaissent donc comme déconnectés des attentes des entreprises.

Le morcellement politico-administratif des décisions de création de plate-forme logistique

La superposition de logiques locales différentes lors des décisions de création d'équipements publics tels que les plates-formes logistiques peut apparaître comme un des éléments d'explication au semi-échec de beaucoup de plates-formes logistiques en France. Les logiques de localisation, dans les faits, n'ont pas toujours correspondu aux logiques fonctionnelles des plates-formes logistiques. Chaque commune a plutôt cherché à favoriser son propre territoire communal, au détriment de la logique d'agglomération. Il manque une collectivité responsable des arbitrages finaux sur les localisations des grands équipements. Cette absence de cohérence institutionnelle (les décisions concrètes d'usage des sols appartiennent aux communes, c'est-à-dire au niveau local le plus étroit) entraîne des politiques locales concurrentielles, et la multiplication de petits projets d'équipements.

Il faut noter aussi la multiplicité des acteurs publics ou semi-publics intervenant financièrement dans l'opération d'aménagement et/ou dans la gestion de l'équipement. Ce foisonnement de financeurs (Bruxelles, Etat, régions, départements, communes, CCI, établissements publics de coopération intercommunale) et de types de financements (subventions et garanties d'emprunt s'ajoutant aux moyens financiers

traditionnels) est plus important que dans le cadre d'investissements traditionnels en infrastructures (autoroutes) ou en zones d'activités.

La DATAR note que "dans le jeu entre acteurs [du secteur de transports], il semble bien que l'on cherche à se repasser de main en main les investissements physiques: le chargeur les abandonne et se contente d'acheter des services, le transporteur en a besoin mais s'efforce de les faire financer par les institutions publiques ou parapubliques, ce qui pourrait bien être un autre élément d'explication de la floraison des projets de plate-forme logistique"¹.

Les effets d'éviction engendrés par des plates-formes concurrentes

Le foisonnement et la dispersion des plates-formes logistiques dans une même région, qui apparaissent le plus souvent concurrentes et non complémentaires, entraîne des effets défavorables sur les plates-formes existantes, en particulier le ralentissement de la commercialisation. Des effets d'éviction se font sentir. Les entreprises susceptibles de s'installer sur une plate-forme existante préfèrent rester dans l'attente, afin de connaître les conditions de l'offre sur les nouveaux équipements. Or cette attitude est en contradiction avec ce que devrait être une plate-forme logistique. Chaque plate-forme est théoriquement un maillon spécialisé d'une chaîne cohérente d'activités logistiques, doté de sa vocation propre (vocation géographique, fonctionnelle, de taille et champ d'influence, etc.), et il ne saurait théoriquement exister de concurrence trop forte entre elles.

L'ambivalence de la politique de plate-forme logistique vis à vis de la multimodalité

Par une politique de plate-forme logistique, les pouvoirs publics cherchent à contrôler et diminuer la part du transport routier en favorisant le transport ferroviaire et le transport combiné. Mais ces politiques sont en cela éloignées des besoins actuels des transporteurs, pour qui les plates-formes sont essentiellement utilisées comme des zones traditionnelles d'entreposage/stockage, avec cependant quelques améliorations comme les services poids lourds, la flexibilité des parcelles (possibilités d'extension), la localisation fine sur des nœuds d'infrastructure, le gardiennage et la sécurité, le restaurant "routier", etc.

Tant que le transport routier est favorisé par la sous-tarification du coût d'usage de l'infrastructure, et la politique d'investissements en infrastructures, l'établissement de

¹ COFHUAT, *Les plates-formes logistiques d'échange de fret en France et en Europe*, rapport à la DATAR, 1992, p. 117.

plates-formes logistiques multimodales ne peut renverser les tendances lourdes à l'accroissement du mode routier. Les plates-formes logistiques ne sont qu'un des maillons de la chaîne de transport, elles n'en sont pas le point de départ. Elles sont donc utilisées par les transporteurs, en l'état actuel de l'organisation du fret, comme des zones unimodales d'entreposage ou le centre d'exploitation de la gestion de leur flotte de véhicules. C'est l'ensemble de la politique routière qu'il faudrait revoir si l'on veut que les plates-formes logistiques assurent leur fonction d'intermodalité avec succès, et rentabilisent les équipements financés par la puissance publique.

Il faut cependant noter que les entreprises ne semblent pas opposées à la multimodalité. L'utilisation du rail est évoquée comme une possibilité dans le moyen terme. Elle n'est jamais exclue pour "plus tard" par les grands groupes installés sur des plates-formes logistiques. Il semble qu'en cela les entreprises sont en train d'anticiper un changement de politique nationale vis à vis du transport routier. Certaines entreprises sont même déjà équipées pour le transport combiné, mais elles ne reportent pas leurs caisses mobiles ou semi-remorques sur des trains au regard de la structure actuelle des coûts comparés de transport entre le rail et la route.

ANNEXE 8 : LA REFORME DES PLANS DE DEPLACEMENTS URBAINS

La loi sur l'air votée le 30 décembre 1996¹ va avoir plusieurs incidences sur le transport des marchandises en ville : restrictions de circulation en cas de pointe de pollution, en particulier pour les véhicules les plus polluants, dispositions en faveur des véhicules propres, et surtout intégration des marchandises dans les plans de déplacements urbains, ceux-ci devenant eux-mêmes obligatoires dans les deux ans pour toute agglomération de plus de 100 000 habitants (soit plus de quatre-vingts agglomérations urbaines en France). Cette réforme peut être l'occasion de plusieurs avancées pour l'action publique sur le transport des marchandises en ville : un PDU est presque nécessairement intercommunal (il va ainsi permettre aux communes de réfléchir au fret de façon coordonnée) et il incite à la concertation entre acteurs privés et acteurs publics, ce qui est un des manques actuels en matière de fret urbain.

Dorénavant, l'article 28 de la LOTI relatif aux PDU est ainsi rédigé : "Le plan de déplacements urbains définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. Il doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement définies par le code de l'urbanisme ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air s'il existe. Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre. Il est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient. Dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi n°96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie [publication effective au 1er janvier 1997], l'élaboration d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants (...)" [souligné par nous].

- Cette formulation inclut expressément le fret dans un PDU. En l'état actuel, un PDU est chargé de définir les principes d'organisation de la circulation et du stationnement des transports individuels, ce qui inclut théoriquement la circulation des véhicules utilitaires. Mais en pratique les PDU n'ont jamais pris en compte le fret.

¹ Loi 96/1236 du 30 décembre 1996 "sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie" précitée.

- Les orientations d'un PDU sont précisées. Elles portent sur quatre domaines (nouvel art. 28-1 de la LOTI) : encouragement au transport de voyageurs peu polluant (vélo, transport collectif), gestion de la voirie et meilleure affectation aux différents modes, politique du stationnement sur voirie, organisé "selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs" et enfin "le transport et la livraison des marchandises de façon à en réduire les impacts sur la circulation et l'environnement" [souligné par nous]. Les trois dernières orientations peuvent être clairement utilisées pour une politique du fret, afin d'amorcer des stratégies en ce qui concerne les emplacements réservés de livraison ou les parcs pour le stationnement nocturne des poids lourds.

On remarque cependant la tonalité restrictive de l'orientation relative au fret : il s'agit de réduire les impacts d'une activité, non de l'organiser de façon globale.

- Les rapports entre "l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains" chargée du PDU, et l'autorité détentrice des pouvoirs de police (réglementation) et d'aménagement de la voirie sont précisés par rapport à la LOTI actuelle (qui parle seulement d'une mise en œuvre "par l'autorité organisatrice *et* par les autorités chargées de la voirie et de la police") : "les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan" [souligné par nous]. Avec cette formulation, le PDU s'impose aux arrêtés du maire en matière de circulation, ce qui est une remise en cause du pouvoir de police des maires. En matière de véhicules utilitaires, cela peut signifier des itinéraires de poids lourds supra-communaux, des horaires de livraison cohérents.

- Ce sont toujours les autorités organisatrices du transport collectif (l'Etat en association avec le STP, le Conseil régional et le Conseil de Paris en ce qui concerne la région Ile-de-France) qui sont maîtres d'ouvrage du PDU nouvelle formule. Ont-elles l'expertise et les connaissances nécessaires à une prise en compte du fret dans l'élaboration des PDU? Pour le moment, la loi est en avance sur les compétences.

- Le périmètre d'action d'un PDU reste celui du PTU ("l'aire des déplacements quotidiens"), mais ne peut plus lui être inférieur : "il couvre *l'ensemble* du territoire compris à l'intérieur du périmètre". Ce périmètre reste encore insuffisant pour une prise en compte cohérente des déplacements des marchandises. L'aire des déplacements quotidiens des voyageurs correspond mal à celle des marchandises.

- Les nouveaux PDU devront être compatibles avec les différents plans et schémas d'urbanisme ou de protection de l'environnement existants par ailleurs : schéma directeur (rappelons qu'un SD "détermine la nature et le tracé des grands équipements

d'infrastructure, en particulier de transport" - C. urb., art. L.122-1), nouveaux plans régionaux pour la qualité de l'air, etc.

La réforme des PDU peut avoir un impact sur la prise de conscience des responsables locaux en matière de fret. Elle obligera à mettre en place des méthodologies d'enquête sur la circulation urbaine des marchandises. Mais les conflits de compétences entre autorités organisatrices du transport des voyageurs et autorités de police de la circulation risquent de perdurer tant que les compétences des responsables publics en matière de fret n'augmentent pas.

Rappelons à ce propos qu'il était prévu lors de la mise en place de la première version des PDU en 1982, une coordination renforcée entre orientations du PDU et pouvoirs de police. Le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée Nationale avait même précisé : "il va de soi que les prescriptions du plan s'imposent aux autorités chargées de la police de la circulation" [souligné par nous]. Mais les décrets qui étaient chargés de préciser "la marge de manœuvre [devant] être laissée aux autorités de police"¹ ne sont jamais parus et les orientations des plans de déplacements urbains ne se sont jamais "imposées" facilement aux arrêtés municipaux.

¹ Bon P., "La police locale des transports en commun de personnes", *Les Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, n°26, novembre 1988, p. 145.

ANNEXE 9 : UNE POLICE SPECIALE DU FRET ?

(N.B. Cette annexe ne constitue qu'une ébauche de pistes possibles permettant d'améliorer la coordination intercommunale des réglementations sur la circulation des véhicules utilitaires. Le travail sur le sujet est encore en cours).

Comment transformer le pouvoir de police de circulation ? Il existe plusieurs solutions juridiques pour homogénéiser les règles municipales, dont certaines sont ponctuelles et d'autres plus fondamentales.

Schéma : Les solutions juridiques possibles en matière d'homogénéisation intercommunale des règles de circulation des véhicules transportant des marchandises.

(voir page suivante)

Les arrêtés concordants

Les arrêtés concordants constituent la solution la plus directe au problème de coordination des règles municipales. Les maires élaborent et signent en commun les arrêtés réglementant la circulation et les activités des véhicules de transport de marchandises sur la voirie de l'ensemble du territoire. Il faut que les maires soient particulièrement sensibilisés aux questions du fret pour arriver à converger sur des arrêtés conjoints. On a vu pour la région parisienne la difficulté de tels accords.

Plusieurs structures peuvent servir de pouvoir de proposition et élaborer quelques documents d'aide à la décision, en particulier en ce qui concerne les horaires de livraison, la définition des véhicules utilitaires. Outre les préfets ou les services des départements, on peut penser au Schéma directeur d'exploitation routière par exemple (de la DCSR), qui a un pouvoir de proposition d'uniformisation, non contraignant. On peut regarder aussi du côté des "commissions de circulation", organisées sur le plan départemental (circulaire de juillet 1986 du ministère de l'Intérieur), etc.

On en reviendrait aux "arrêtés municipaux-types" fréquents dans les années 1960-1970 de la part des autorités préfectorales ou même du ministère central¹. A titre d'exemple, on peut citer l'institution du stationnement payant, "circulaire accompagnée d'un arrêté municipal-type de réglementation du stationnement et d'un cahier des charges-type pour la concession de compteurs de stationnement". Cet arrêté-type a été repris dans la presque totalité des grandes agglomérations françaises.

Les pouvoirs du préfet

On peut imaginer une utilisation plus systématique, ou nouvelle, des textes existants en ce qui concerne les pouvoirs du préfet. Nous avons vu que les pouvoirs de police de la circulation du préfet pouvaient s'exercer en agglomération, dès lors que plusieurs communes étaient concernées, afin de prendre "dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques" (art. L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales)². Pour certains auteurs, cette compétence préfectorale va de soi et peut s'exercer assez largement. Pour E. Picard³, tout particulièrement dans le cadre

¹ Bon P., *La police municipale*, thèse pour le doctorat en Droit, Université de Bordeaux I, 1975, p. 272.

² Les juristes ne se sont pas encore mis d'accord sur le statut exact des pouvoirs de police municipale du préfet : s'agit-il d'un pouvoir "par substitution" (uniquement s'il y a un déficit d'action de la part des communes), ou d'un pouvoir "par superposition" voire d'un véritable pouvoir propre, indépendant du pouvoir des maires ? (Voir Moreau, encyclopédie juridique Dalloz, fascicules sur la police 2213. Moreau penche pour la dernière solution).

³ Entretien, mars 1996.

parisien, l'usage, dès lors qu'il y a "identité des circonstances" dans plusieurs communes (ce qu'apparaît être la situation du fret en grande agglomération), des pouvoirs de police générale préfectorale dans le cadre du département constitue une solution séduisante.

Ces compétences sont dans la pratique rarement mises en œuvre, comme on a pu le constater pour la région parisienne. Pourrait-on envisager de les réactiver avec les risques politiques que cela implique ?

Un règlement-type peut imposer aux maires d'adapter leurs réglementations dans le sens voulu par l'autorité préfectorale. Les règlements-type sont surtout fréquents en matière de salubrité publique (par exemple en ce qui concerne la police des baignades), mais rien n'empêche leur mise en œuvre en matière de transport et circulation. La même remarque qu'au paragraphe précédent s'applique.

On peut imaginer aussi, et c'est une solution revendiquée en particulier par certains juristes de la direction des routes, de réformer les textes pour rendre au préfet ses pouvoirs de police de la circulation sur l'ensemble du réseau national (et sur toutes les routes à grande circulation), y compris à l'intérieur des agglomérations. En fait, les préfets ont difficilement accepté l'abrogation, en 1982, de l'article R131-2 du code des communes qui exigeait un avis favorable du préfet pour des décisions de police sur le réseau national. Il suffirait d'un décret en Conseil d'Etat reprenant les articles du code des communes abrogés en 1982. On a vu que dans les années 1976 les *voies rapides* (routes express et autoroutes) étaient passées d'une police purement municipale à une réglementation nationale, sous la pression du Conseil d'Etat. Aujourd'hui, il paraît difficile d'envisager cette solution pour l'ensemble des routes nationales. Un groupe de travail en 1985-87 avait été formé à ce sujet au ministère des Transports, mais avait conclu que seule une loi pourrait donner la légitimité à une telle réforme, s'apparentant trop à une remise en cause de la décentralisation.

Le transfert des pouvoirs de police à des structures supra-communales

Le transfert de tous les pouvoirs de police

C'est par exemple la solution adoptée à Montréal, au Canada, lors de l'établissement des institutions d'agglomération. L'ordre public, au sens large, est du ressort des structures métropolitaines. Cette solution n'a jamais été envisagée pour la France. On relève par exemple que les ouvrages théoriques ou les manuels pratiques de police administrative à destination des responsables locaux (maires, services techniques) n'évoquent pratiquement jamais le problème de la non transférabilité du pouvoir de police à des structures intercommunales.

Le transfert des pouvoirs de police de la circulation

On a vu, au cours des années 1960 lors de la discussion sur les compétences à attribuer aux communautés urbaines, et régulièrement par la suite lors d'arrêts du Conseil d'Etat ou de discussions parlementaires, que le transfert des pouvoirs de police de la circulation aux nouvelles structures intercommunales avait été régulièrement écarté.

Un récent rapport sur les transports et l'environnement¹ revient explicitement sur cette solution, en intégrant dans ses propositions de réformes une modification du régime juridique de la gestion municipale du stationnement : "Nous préconisons que soient étudiées les éventuelles modifications législatives à apporter à la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République pour permettre de relier des blocs de compétence comme les transports et l'urbanisme ou la circulation et le stationnement. Dans cette loi, un amendement à l'article L. 167-3 sur les compétences des communautés de communes pourrait prévoir de leur confier - en sus du logement, du développement et de la voirie - la politique des plans de déplacements intercommunaux et celle du stationnement (organisation, répartition, fixation des sanctions, gestion du produit du stationnement et des amendes pour les déplacements communaux et intercommunaux hors création de voirie)"².

Un rapport du GART de 1989 avait déjà exprimé cette idée : "Si la loi doit modifier les règlements de coopération entre les communes, ne doit-elle pas rendre indissociables les compétences du transport public, de l'urbanisme, de la voirie, du stationnement et de sa police ? Et si cette disposition est admise, ne faut-il pas établir des règles permettant de coordonner l'ensemble de ces missions des collectivités locales ?"³

Une "sortie" (hors des pouvoirs de police générale) de l'ensemble du pouvoir de police de la circulation

Une telle réforme (et non pas seulement une action sur la seule circulation du fret), est peu envisageable. Pour C. Becquey⁴, il semble très difficile de séparer les deux, même si en dehors de la circulation il y a eu des exemples de "sortie" d'un domaine particulier du pouvoir réglementaire du maire : l'article L. 2215-5 du code des collectivités territoriales est un exemple, en matière de canalisations d'eau et de gaz : "en cas de refus du maire

¹ Dron D. et Cohen de Lara M., *Pour une politique soutenable des transports*, rapport au ministre de l'environnement, Collection des rapports officiels, La documentation Française, 1995.

² *Ibid.*, p. 85.

³ Cité par Dreifuss, *op. cit.*, p. 35.

⁴ Entretien, février 1996.

non justifié par l'intérêt général", le préfet peut accorder à sa place des permissions de voirie.

Le cumul de deux polices spéciales : circulation des véhicules utilitaires et urbanisme

La solution *a priori* la plus favorable serait la création d'une police spéciale en matière de circulation des véhicules utilitaires : lorsque le jeu normal des pouvoirs de police générale ne répond pas aux nécessités de l'organisation d'une activité, on peut glisser des éléments de police spéciale : "Un pouvoir de police spéciale attribué au Préfet ou au Ministre peut incontestablement porter remède au manque de cohérence que peut avoir, d'une commune à l'autre, l'exercice de la police municipale générale"¹. La police de la circulation, par son objet même qui est celui de l'organisation d'une activité potentiellement "nuisible" au domaine public et à ses autres usagers (sécurité, occupation de l'espace, bruit...), relève bien de logiques de sécurité ou de tranquillité, parties prenantes essentielles de la police administrative générale. Mais elle a d'autres enjeux. Elle est aussi en charge d'une activité qui relève par essence d'actes de gestion (pour reprendre l'ancienne terminologie) : il s'agit de réguler, d'une certaine façon, une activité de réseau, et de la considérer dans une politique globale des déplacements.

La police spéciale, dont la mise en place nécessite un texte express, peut être attribuée à diverses structures institutionnelles, en particulier à un établissement public ad hoc. "L'habilitation par voie contractuelle reste impossible en matière de police générale, [mais] elle peut s'avérer légale en matière de police spéciale" (...) Ici, la compétence est par définition instituée par un texte. Elle n'est pas liée à l'être même de l'institution primaire"². On parle de dessaisissement des pouvoirs de police. Ce dessaisissement est en général partiel : "La loi de police spéciale n'attribue à l'autorité de police spéciale qu'une fraction des compétences de police, le reste demeurant dans la compétence de l'autorité de police générale" (Moreau).

Pour E. Picard, la mise en place d'une police spéciale sur le fret urbain est la seule véritable solution à court terme, dans le cadre d'un établissement public spécifique, ou des districts par exemple. Mais elle ne pourrait se faire que "de façon autoritaire" (on a vu en région parisienne combien les attitudes locales allaient à l'inverse de la coopération).

¹ Bon (1975), *op. cit.*, p. 90.

² Picard E., *La notion de police administrative*, (2 tomes), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence et publications de l'Université de Rouen, 1984, pp. 681-682.

D'autre part, le Conseil d'Etat risque de refuser une telle construction, qui retirerait du pouvoir aux maires. Le dessaisissement peut en effet aller assez loin : "il est assez fréquent que, dans un domaine matériel déterminé, la police spéciale fasse totalement échec à la compétence municipale" (Moreau). Moreau donne l'exemple des chemins de fer et des gares ferroviaires, qui relèvent d'une police spéciale attribuée au préfet : "le maire est incompétent pour régler la circulation et l'exploitation des chemins de fer, même si un intérêt de police est en jeu".

Mais dans l'ensemble, une police spéciale ne représente qu'un dessaisissement partiel des pouvoirs de police du maire, et ne fait pas obstacle à l'exercice de ces derniers. Si une police spéciale est toujours supérieure à une police générale, celle-ci peut se superposer et durcir les règles¹. On risque alors de revenir à la situation actuelle : un maire, pour satisfaire ses électeurs riverains des rues à forte fréquentation logistique, pourra être plus sévère que la réglementation spécifique, en particulier en matière de poids lourds.

¹ Selon R. Chapus, lorsque la finalité d'une règle de police spéciale et celle d'une règle de police générale sont les mêmes, la règle veut que l'exercice d'une police spéciale ne fasse pas obstacle à l'exercice de la police générale. La police générale peut pallier l'absence de mise en oeuvre de la police spéciale ou compléter les mesures de la police spéciale. Si la police spéciale a bien été exercée, la police générale peut édicter des mesures plus rigoureuses si des raisons particulières le justifient (un maire peut par exemple interdire un film, alors que la police spéciale du cinéma a été attribuée à une commission nationale).

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie prend deux formes.

Dans un premier temps, les documents sont présentés de façon thématique, en six sections :

- La notion de transport de marchandises en ville ;
- Le système logistique dans les grandes métropoles ;
- Acteurs, instruments et politiques du fret ;
- Droit du transport et fret urbain ;
- Territoires institutionnels, services urbains, urbanisme ;
- Le fret entre police administrative et service public.

Dans chacune des sections, les documents sont classés par ordre alphabétique des noms d'auteurs.

La bibliographie est ensuite reprise sans classement interne, en présentant tous les documents dans l'ordre alphabétique.

Les revues suivantes, lorsqu'elles sont utilisées pour des données factuelles sur le fret et la logistique, ne sont pas systématiquement reprises dans la bibliographie :

Annales de la voirie et de l'environnement

Bulletin des Transports et de la Logistique

Connaissance du Val-de-Marne

Équipement Magazine

Lettre de la DATAR (La)

Observatoire des Transports,

Officiel des transporteurs (L')

Transports Actualités

TR News (Transportation Research Board)

I. BIBLIOGRAPHIE THEMATIQUE

La notion de transport de marchandises en ville

- ACT Consultants, *Etude qualitative du programme "transport de marchandises dans la ville"*, rapport au ministère de l'Équipement, 1995.
- Amar E., "Centre-ville : le grand embouteillage", *Transport Magazine*, juillet-août 1995.
- Amar E., "Distribution urbaine : des solutions pour sortir du désordre", *Transports Actualités*, n° 534, 6-12 janvier 1995.
- Association pour le Développement de la Formation Professionnelle dans les Transports (AFT), *Analyse du secteur des transports légers de marchandises*, étude pour l'O.E.S.T., avril 1991.
- Beauvais J. M. et Massé F., "Impact des formes de distribution sur l'emploi et sur les flux de transport", *Transports Urbains*, n° 91, avril-juin 1996.
- Bernadet M. (sous la présidence de), *Distribution des marchandises en zone urbaine*, Conseil national des transports, 1994.
- Bernadet M. et Lasserre J. C., *Le secteur des transports*, Paris, Economica, 1985.
- Bernadet M., "Distribution des marchandises en zone urbaine : le rapport du Conseil national des transports", *Transports Urbains*, n° 91, avril-juin 1996.
- Blanchard B. S., *Logistics Engineering and Management*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1986 (3e éd.).
- Centre d'études des transports urbains (CETUR), *Les livraisons dans le centre des villes. Propositions pour la prise en compte des livraisons de marchandises dans l'aménagement de la voirie et des espaces publics*, Paris, 1979.
- Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *Livraisons à Paris : le nouveau régime*, octobre 1991.
- Christiansen D., *Urban Transportation Planning for Goods and Services - A Reference Guide*, Rapport au Federal Highway Administration for Texas, Transportation Institute, 1979.
- Comité économique et social, *Rapport sur les difficultés rencontrées dans les enlèvements et dans les livraisons de marchandises diverses en Ile-de-France liées aux problèmes de circulation et de réception*, 1991.
- Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), *Le transport des marchandises et l'environnement*, Paris, 1991.
- Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), *Systèmes de distribution des marchandises dans les aires urbaines*, Paris, 1984.
- COWIconsult, *Goods Transport in Danish Towns - Potentials for rationalization of transports and reduction of environmental impact, energy consumption and traffic accidents*, rapport présenté à la Commission Européenne (COST 321), janvier 1994.
- Direction de la recherche et des affaires scientifiques et technologiques (DRAST), "L'urbanisme souterrain au Japon", *Revue 2001 Plus...*, Paris, ministère de l'Équipement, octobre 1993.
- Dufour J. G., *Programme "Transport des marchandises dans la ville". Une exploitation de l'enquête "chargeurs" de l'INRETS*, CERTU, 1994.
- Edwards S. et Whiteing A. E., *Planning for urban freight operations: finding the balance between economic and environmental factors*, Ières rencontres internationales de la recherche en logistique, AFT-IFTIM, Marseille 25-26 janvier 1995.
- Groupement pour l'Étude des Transports Urbains Modernes (GETUM), *Livraison des marchandises dans les centres urbains - Exemples de quatre villes européennes : Amsterdam, Bologne, Göteborg, Londres*, rapport à la direction des Transports Terrestres, 1981.

- Groupement syndical intercommunal des transports routiers de la région de Paris, *Livre blanc sur la circulation et les transports en Région Parisienne*, 1973.
- Habib P. A., "Urban Freight Practice - An Evaluation of Selected Examples", *Transportation Research Record 1038*, USA, 1984.
- Hasell B. B., Foulkes M. F. et Robertson J. J. S., "Freight Planning in London", *Traffic Engineering and Control*, quatre articles : n°s de février, mars, avril et mai 1978.
- Husson J. L., "Etude pour l'amélioration des livraisons dans Paris", rapport à la Mairie de Paris, mai 1989.
- Institut de Recherche des Transports (IRT), *Etude des transports de marchandises en zone urbaine*, Paris, 1971.
- Institute of Transportation Engineers, *Goods Transportation in Urban Areas*, ITE Informational Report, 1972.
- JONCTION [bureau d'études], *Distribution urbaine, étude des villes de Paris, Lyon, Marseille*, rapport pour la direction des Transports Terrestres, mars 1993.
- La Sablière (de) P., "Marchandises en ville : le voile bientôt levé", *Circuler*, n° 72, mars-avril 1996.
- Laboratoire d'économie des transports (LET), "Transports des marchandises en ville, enquête réalisée à Bordeaux, premiers enseignements", *Programme "transports de marchandises en ville"*, "mallette" des résultats de la première phase, Lyon, ministère de l'Équipement et *al.*, août 1996.
- List G. et Turnquist M., *Estimating Multi-Class Truck Flow Matrices in Urban Areas*, communication présentée à la réunion annuelle du Transportation Research Board, Washington DC, janvier 1994.
- Ministère de l'Équipement, CERTU, Ademe, Communauté urbaine de Bordeaux, *Programme "transports de marchandises en ville"*, "mallette" des résultats de la première phase, Lyon, CERTU, août 1996.
- Morcheoine A., *Energie, nuisances et transports de marchandises en ville, quelques points de repère*, communication au Conseil national des transports, avril 1994.
- Muller G., *Intermodal Freight Transportation*, ENO Foundation, 1995 (3e éd.).
- Observatoire Economique et Statistique des Transports (O.E.S.T.), *Le marché des véhicules, immatriculations en 1995, parc au 1er janvier 1996*, juillet 1996.
- Observatoire Economique et Statistique des Transports (O.E.S.T.), *Tableau de bord régional des transports, 1986 à 1993*, décembre 1995.
- Ogden K. W., *Urban Goods Movement : A Guide to Policy and Planning*, Aldershot, Ashgate, 1992.
- Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.), *Gestion de la distribution des marchandises en zone urbaine, résumé de l'expérience de plusieurs pays*, Programme de Recherche Routière, Paris, O.C.D.E., octobre 1980.
- Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.), *La logistique avancée et le transport routier de marchandises. Recherche en matière de routes et de transports routiers*, Paris, O.C.D.E., 1992.
- Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.), *Le transport urbain des marchandises*, Groupe consultatif sur la recherche en matière de transport (B. Price président), Paris, O.C.D.E., octobre 1970.
- Pisarski A. E., *Metropolitan Goods Movement : Needed changes to foster economic growth*, rapport pour le "Goods Movement Task Force" du Business Transportation Council, 1993.
- Préfecture de la Région Parisienne, *Les transports de marchandises dans la région parisienne*, document de synthèse, avril 1974.
- Reynaud C. et M. Girault, "Distribution urbaine : éléments quantitatifs et enjeux économiques", *Transport, Environnement, Circulation*, n° 86, janvier-février 1988.
- Roudier J., *Distribution et ramassage des marchandises en milieu urbain*, compte-rendu de conférence européenne des ministres des Transports, Table Ronde 31, 1976.

- Transports Actualités*, "Distribution urbaine : des solutions pour sortir du désordre, n° 534, 6-12 janvier 1995.
- Transports Urbains*, numéro spécial : "Transports de marchandises en zone urbaine", avril-juin 1996.
- Villeneuve S., "les courses en supérette, c'est plus naturel", *Libération*, 4 octobre 1994.
- Watson P., *Urban Goods Movement*, Lexington Books, 1975.
- Weizman M., "Les livraisons de marchandises dans le centre de St-Denis", DREIF, journée ATEC : "Le poids lourd et la ville", 1980.
- Wininger Y., *Les poids lourds dans la ville*, rapport de stage, Ecole Centrale de Lille, avril-juillet 1993.

Le système logistique dans les grandes métropoles

- Anastassopoulos J. P., Chardon B. et Larçon J. P., *La gestion des grandes métropoles*, Paris, La Documentation française, 1978.
- Andersson A. E., "Les quatre révolutions logistiques", *UTH 2001*, mai 1990 (reprise d'un article des *Papers of the Regional Science Association*, vol. 59, 1986).
- Ascher F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995.
- Aydalot P., *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica, 1985.
- Beaufils F., "L'Ile-de-France dans le concert des régions européennes", *INSEE Première*, n° 435, mars 1996.
- Beaujeu-Garnier J. et Dézert B., (sous la direction de), *La grande ville, enjeu du XIXe siècle - Hommage à Jean Bastié*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991.
- Beckouche P., Cohen J., Damette F. et Sceibling J., *Métropolisation et aires métropolitaines. Internationalisation et enjeu urbain*, Paris, Commissariat général du plan, juillet 1989.
- Beckouche P., Savy M. et Veltz P., "Nouvelle économie, nouveaux territoires", communication au colloque *Economie et Territoire*, Caisse des dépôts et consignations, octobre 1986.
- Benoit P., Benoit J. M., Bellanger F. et Marzloff B., *Paris 1995, le grand desserrement. Enquête sur 11 millions de franciliens*, Paris, Romillat, 1993.
- Besson P., Savy M., Valeyre A. et Veltz P., *Gestion de production et transports : vers une nouvelle économie de la circulation*, Caen, Paradigme, 1988.
- Beyer A., *Approche régionale des échanges franco-allemands de marchandises*, rapport de DEA Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, 1994.
- Bonnet J., *Les grandes métropoles mondiales*, Paris, Nathan (coll. Géographie d'aujourd'hui), 1994.
- Braudel F., *Civilisation, économie et capitalisme*, vol. 3 : "Le temps du monde", Paris, Armand Colin, 1979.
- Brechet R., "La position concurrentielle de l'Ile-de-France en Europe", communication au colloque *Métropoles et aménagement du territoire*, Université Paris-Dauphine, 12 et 13 mai 1993.
- Bugliarello G., "Technology and the City", in Fuchs R. J., Brennan E., Chamie J., Fu-Chen Lo et Uitto J. I. (éds), *Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.
- Burgel G. (sous la direction de), *Villes en parallèle : Paris-New York* (Série Villes en Parallèle), Université Paris X Nanterre-Laboratoire de Géographie Urbaine, n° 20-21, décembre 1994.
- Carré D., "L'industrie parisienne à la recherche de son second souffle", in Burgel G. (sous la dir. de), *Villes en parallèle : Paris-New York* (Série Villes en Parallèle), Université Paris X Nanterre-Laboratoire de Géographie Urbaine, n° 20-21 décembre 1994.
- Cattan N., *La mise en réseau des grandes villes européennes*, Thèse de doctorat en Géographie, Université de Paris I, février 1992.

- Cattan N., Pumain D., Rozenblat C. et Saint-Julien T., *Le système des villes européennes*, Paris, Economica, 1994.
- Cattan N., "Une image du réseau des métropoles européennes par le trafic aérien", *Espace Géographique*, 2, 1991.
- Chambre de commerce et d'industrie de Paris, "Ile-de-France : les échanges internationaux de marchandises", *Enjeux de l'Ile-de-France*, n° 5, sept. 1995.
- Chardon B., *Gouverner les villes géantes*, Paris, Economica, 1983.
- Christopherson S., "Flexibility in the US service economy and the emerging spatial division of labour", *Transactions, Institute of British Geographers*, vol. 14, 1989.
- Colin J., "Les entreprises européennes et leurs réseaux de transport", in Bonnaïfous A., Plassard F. et Vulin B. (sous la direction de), *Circuler demain*, Paris, DATAR, 1993.
- Cooper J., Browne M. et Peters M., *European Logistics. Markets, Management and Strategy*, Oxford, Blackwell Publishers, 1991.
- Corade N., *Métropolisation et dynamique métropolitaine*, Thèse en sciences économiques, Université Bordeaux I, 1993.
- Damette F. et Beckouche P., *La métropole parisienne, système productif et organisation de l'espace*, UTH 2001, décembre 1990.
- Damette F., *La France en villes*, Paris, La Documentation française-DATAR, 1994.
- Danchin G., *Qui gouverne les grandes métropoles ?*, Cahiers de l'IAURIF n° 96, avril 1991.
- Davezies L. et Prud'homme R., "The Redistributive Role of Mega Cities", in Fuchs et al., *Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.
- Downey M., Simkovitz H. et Prud'homme R., *Les villes et leurs transports, Athènes, Göteborg, Hong Kong, Londres, Los Angeles, Munich, New York, Osaka, Paris, Singapour*, Paris, O.C.D.E., 1988.
- Drennan M., "The Decline and Rise of the New York Economy", in Mollenkopf J. et Castells M. (éds), *Dual City - Restructuring New York*, Russell Sage Foundation, 1991.
- DRI, *Tri-State Competitive Region Initiative, Transportation & Distribution*, rapport pour la *Regional Plan Association*, McGraw-Hill, 1995.
- Duong P. et al., *Localisation et organisation spatiale des firmes : le rôle majeur de la logistique*, étude Eurosiris pour la DATAR (programme Prospective et Territoire), janvier 1994.
- EUROTRANS (Club), *La polarisation des espaces logistiques européens*, DATAR-ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Aix-en-Provence, 1993.
- Fuchs R. J., Brennan E., Chamie J., Fu-Chen Lo et Uitto I. J. (éds), *Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.
- Gakenheimer, R., "Six Strategic Decisions for Transportation in Mega Cities", in Fuchs et al., *Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.
- Hall P., *The World Cities*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1984.
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), "Grandes métropoles en bref", Symposium Métropolis 84, 10-12 octobre 1984, *Cahiers de l'IAURIF*, n° 74, 1984.
- Izraelewicz E., "Shanghai, ville-monde de demain", *Le Monde*, 4 août 1995.
- Kapros S., *L'espace logistique. Organisation logistique et organisation du territoire, le cas du Nord-Pas-de-Calais*, Thèse de doctorat en Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, LATT-ENPC, 1994.
- Kapros S., *Localisation des fonctions logistiques dans la région Nord - Pas-de-Calais*, DEA Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, 1990.
- Kasinitz P. (éd.), *Metropolis, Centre and Symbol of Our Times*, MacMillan, 1995.
- Knafou R. (coordination), *Métropoles et villes géantes. Pour une écologie urbaine*, 2ème festival International de Géographie de Saint-Dié-des-Vosges, Editions de l'Est, 1992.
- Lo F. C., "The Impacts of Current Global Adjustment and Shifting Techno-Economic Paradigm on the World City System", in Fuchs et al., *Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.

- Morrill R. L., "Myths about Metropolis" in Hart (éd.), *Our Changing Cities*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1990.
- Nicot B. H., *Le souci du développement durable dans les grandes métropoles*, Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, papier n°95-02, Université de Paris XII, 1995.
- Observatoire Economique et Statistique des Transports (O.E.S.T.), *SITRAM, résultats généraux, les trafics de marchandises, statistiques de l'année 1992*, ministère de l'Equipement, décembre 1993.
- Paché G. et Paraponaris X., *L'entreprise en réseau*, Paris, Presses Universitaires de France (coll. Que Sais-Je ?), 1993.
- Port Authority of New York and New Jersey, *1991 Interstate Truck Commodity Survey - George Washington Bridge*, Interstate Transport Department, New York, 1992.
- Port Authority of New York and New Jersey, *Comprehensive Annual Financial Report for the Year Ended December 31, 1994*, New York, 1995.
- Prud'homme R., *Les sept plus grandes villes du monde*, Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, papier n°94-08, Université de Paris XII, 1994.
- Quinet E. (sous la dir. de), *Les entreprises et le transport*, Paris, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, 1985.
- Roncayolo M., "Qu'est-ce que la "cité globale" ? Marcel Roncayolo répond à Guy Burgel", in Burgel G. (sous la dir. de), *Villes en parallèle : Paris-New York*, Université Paris X, n° 20-21, décembre 1994.
- Roncayolo, M., "Métropoles : hier et aujourd'hui", communication au Colloque *Métropoles en déséquilibre ?*, (Lyon, nov. 1990), Paris, Economica, 1993.
- Sassen S., *The Global City, New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Savy M., *Morphologie et géographie des réseaux logistiques*, document de travail LATTS-Ecole nationale des ponts et chaussées, janvier 1995.
- Savy M., "Lieux, flux, territoire, la logistique et les villes", *Le Courrier du CNRS, numéro spécial du PIR-Villes : La ville*, novembre 1993.
- Savy M., *Logistique et territoire, le nouvel espace des transports*, Montpellier, GIP Reclus, 1993.
- Savy M. et Rowe F., "Secteur du transport ou système de transport ? La face émergée de l'iceberg", *Les cahiers scientifiques du transport*, n° 22, 1990.
- Savy M. et Veltz P. (sous la direction de), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, Paris, DATAR/Editions de l'Aube (Coll. Monde en cours), 1993.
- Strauss-Wieder A., "Present Trends and Future Demand for Goods Distribution", *International Symposium on Motor Carrier Transportation*, Williamsburg, Virginia, 1993, Washington DC., National Academy Press, 1994.
- Strauss-Wieder A., "The Truck Commodity Survey in the New York-New Jersey metropolitan area", in Chatterjee (éd.), *Goods Transportation in Urban Areas*, New York, American Society of Civil Engineers, 1988.
- Taylor J., Langellé J. G. et Andrew C. (éds), *Capital Cities - Les capitales, perspectives internationales*, Ottawa, Carleton University Press, 1993.
- Troial J., Dumont-Fouya L. et Monnet R. (rapporteurs), *Les transports de marchandises en Ile-de-France*, rapport au Conseil économique et social de la région d'Ile-de-France, décembre 1994.
- Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
- Veltz P., "Métropolisation et dynamiques d'organisation des firmes" communication au colloque *Métropoles et aménagement du territoire*, Université Paris-Dauphine, 12 et 13 mai 1993.
- Veltz P., "Entreprises et territoire", *Annales des Mines*, novembre 1991.
- Weber A. *Über des Standort den Industrien*, Tübingen, 1909, trad. anglaise : *Alfred Weber's theory of the location of industries*, Chicago, The University of Chicago Press, 1929.

Wood R., *Measuring Urban Freight in the Tri-State Region*, rapport à la Tri-State Transportation Commission de New-York, 1973.

Acteurs, instruments et politiques du fret

- ACT Consultants, *Perspectives de développement des plates-formes logistiques en Ile-de-France*, rapport à la direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, mars 1991.
- Alduy J. P. et Dagnaud M., *La Cinquième République et l'aménagement de la région de Paris*, IAURIF, rapport de recherche à la Mission de la recherche urbaine, 1977.
- AMARCANDE, *Centre de distribution urbaine aux Pays-Bas - Plates-formes locales de fret*, ministère des Transports des Pays-Bas, 1993.
- Bastie J. (coordination), *Où va Paris ?*, Paris, Morvan (Les grandes enquêtes), n° 18-21, décembre 1966-septembre 1967.
- Bellush J. et Netzer D. (éds), *Urban Politics, New York Style*, New York, ME Sharpe Inc, 1990.
- Benko G. et Lipietz A. (sous la dir. de), *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- Benko G., "Réseaux productifs et régulations politiques. Dix ans de réflexions économiques sur les villes", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 64, 1994.
- Blank B., "Bureaucracy : Power in Details", in Bellush J. et Netzer D. (éds), *Urban Politics New York Style*, New York, ME Sharpe, Inc., 1990.
- Bouvier P., *Paris-New York : une approche comparative*, communication au Colloque de Cerisy *Crise de l'urbain, futur de la ville*, Paris, Economica, 1987.
- Brecher C. et Horton R. D., "The Public Sector", in Mollenkopf J. et Castells M. (éds), *Dual City - Restructuring New York*, Russell Sage Foundation, 1991.
- Bussièras J., *Etude générale sur les transports de marchandises en région d'Ile-de-France. Incidence de ces transports sur l'aménagement régional*, IAURIF, janvier 1990.
- Carmona M., *Le grand Paris, évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris IV, 1979.
- Carrère (rapporteur), *Transport Destination 2002 : le débat national*, Paris, La Documentation française, 1992.
- Chelhod G., "Garonor : l'ambition des plates-formes européennes", *Transport Actualités*, 11-17 octobre 1996.
- Chenay C., "Le casse-tête du trafic routier dans la région parisienne", *Le Monde*, 10 octobre 1994.
- Chisholm D., *Coordination Without Hierarchy, Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- COFHUAT, *Les plates-formes logistiques d'échange de fret en France et en Europe*, rapport à la DATAR, 1992.
- Commissariat général du plan, *Présentation du IXe Plan, rapport du groupe de politique des transports, novembre 1983*, Paris, La Documentation française, 1984.
- Conan M., *Gestion dynamique de la productivité des services urbains. Enseignement de vingt-deux ans d'expérience de gestion et d'évaluation dans la municipalité de New York City, 1965-1987*, Paris, Plan Urbain-CSTB, 1988.
- Dablanc L. et Massé F., "Les centres de distribution urbaine : un tableau comparatif", *Transports Urbains*, avril-juin 1996.
- Dablanc L., "Freight Management in the New York-New Jersey Area : A Need for New Public/Private Partnerships", Conférence ISATA (International Symposium on Automotive Technology and Automation), Stuttgart 18-22 septembre 1995.
- Dablanc L., *La rentabilité d'un investissement en transport d'une collectivité locale, le cas des plates-formes logistiques du Nord-Pas-de-Calais*, mémoire de DEA Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, 1993.

- Dablanc L., "Organisation des transports dans une métropole bi-étatique : la Port Authority of New York and New Jersey, le déclin d'un mode de coordination ?", *Politiques et Management Public*, vol. 14, n° 4, déc. 1996.
- Dablanc L., "Réglementation de la circulation et du stationnement", in IAURIF, *Transport de fret en zone dense de la Région d'Ile-de-France*, Paris, janvier 1995.
- DATAR (*Lettre de la*), "Jean-Claude Gaudin dévoile les grandes lignes du schéma national d'aménagement et de développement du territoire", janvier 1997, n° 157.
- Dean J. D., *Goods Movement in the New York Region*, Regional Plan Association, Working Paper n°6, 1992.
- Deneux J. F., "La région Ile-de-France : un espace politique en mouvement", communication au colloque de Créteil *Ile-de-France : pouvons-nous éviter le scénario catastrophe ?*, Paris, Economica, 1990.
- Dézert B., "Les types de stratégies économiques communales en Ile-de-France", communication au colloque *Les stratégies économiques communales en Ile-de-France*, 1993.
- Doig J. W., "Expertise, Politics and Technological Change. The Search for Mission at the Port of New York Authority", *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, n° 1, hiver 1993.
- Doig J. W., "Regional Conflict in the New York Metropolis : the Legend of Robert Moses and the Power of the Port Authority", *Urban Studies*, vol. 27, n° 2, 1990.
- Eichenthal D. R., "Changing styles and Strategies of the Mayor", in Bellush J. et Netzer D. (éds), *Urban Politics, New York Style*, New York, ME Sharpe Inc, 1990.
- Fishman R., "What is New York ?", in Burgel G. (sous la dir. de), *Villes en parallèle : Paris-New York*, Université Paris X, n° 20-21, décembre 1994.
- François F., "Institutional Aspects of Metropolitan Planning", *Transportation Research Circular*, n° 450, décembre 1995.
- Gay F. J., "New York, un port et sa région", *Norois*, t. 41, n° 161, 1994.
- Giraud H., "La mode des plates-formes de déchargement", *Le Monde*, Dossier "heures locales", 27 septembre 1993.
- Hershman M. (éd.), *Urban Ports and Harbor Management, Responding to Change along U. S. Waterfronts*, New-York, Taylor & Francis, 1988.
- Ieda H., "Potential of Regional Goods Transport Collaboration Toward Sustainable Urban Development", *LATSS Research*, vol. 19, n° 2, 1995.
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), *Programme transport de marchandises en Ile-de-France, analyse qualitative, premiers enseignements*, document de travail, IAURIF, septembre 1996.
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), *Transport de fret en zone dense de la Région d'Ile-de-France*, Paris, IAURIF, janvier 1995.
- Keith J., "Transport in the New York Region", *Built Environment*, vol. 17, n° 2, 1991.
- Lakota A. M. et Milelli C. (coordinateurs), *Ile-de-France, un nouveau territoire*, Montpellier, GIP Reclus - La Documentation française, 1989.
- Le Gendre L., "New York/New Jersey : difficile mutation", *Journal de la marine marchande*, n° 1669, 5 juillet 1996.
- Mairie de Paris, *Mieux vivre à Paris, le Marais*, document d'étude du service voirie de la Mairie de Paris, 1993.
- Malézieux J., "L'aménagement de nouveaux espaces d'activités dans l'agglomération parisienne. Principes et modalités", *Ile-de-France un nouveau territoire*, Montpellier, GIP Reclus, 1989.
- McDowel B. D., "Case Study Findings on Metropolitan Planning Organizations", *Transportation Research Circular*, n° 450, décembre 1995.
- McKinnon A., "City Logistics : A British Perspective", communication au séminaire *City Logistics and Product Channel Logistics*, Milan 1991.

- Mollenkopf J., "Planning the New York Metropolitan Region", communication à la conférence *Tokyo, New York, Paris*, Tokyo, octobre 1991.
- New York City Economic Development Corporation (NYCEDC), *NYC Freight Issues. Creating a Rationalized Rail Freight, Warehouse -Distribution Network*, rapport interne, *Transportation and Commerce Unit*, NYCEDC, mai 1994.
- Niérat P., "Aire de marché des centres de transbordement rail-route : pertinence de la théorie spatiale", communication à la 6ème Conférence Mondiale sur la Recherche dans les Transports, Lyon, juin-juillet 1992.
- Port of New York Authority, *The Port of New York Authority, A Monograph*, New York, 1936.
- Préfecture de la région d'Ile-de-France, *Schéma Directeur Ile-de-France*, juin 1994.
- Regional Plan Association (RPA), *A Region at Risk, Executive Summary of the Third Regional Plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area*, New York, août 1996.
- Regional Plan Association (RPA), *The Tri-State Competitive Region Initiative*, document de travail, 1995.
- Rhein C. et Berger M., *L'Ile-de-France et la recherche urbaine*, Strates-CNRS, Paris I, DATAR et Plan Urbain, 1992.
- Rigaud P., "Faut-il promouvoir des réseaux de plates-formes logistiques ?", journées des 28 et 29 janvier *Cycle transport de marchandises - développement des plates-formes logistiques*, ENPC, 1992.
- Robert M. "Plates-formes logistiques multimodales : halte à la prolifération anarchique", *Les Echos*, 1er avril 1993.
- Savitch H. V., "Reorganization in Three Cities. Explaining the Disparity Between Intended Actions and Unanticipated Consequences", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n° 4, juin 1994.
- Savy M. et Dablanc L., "Logistique et gestion du territoire : le cas de l'Ile-de-France", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, 1996.
- Savy M., *Comité aménagement et logistique en Ile-de-France (CALIF) - Propositions de schéma logistique régional*, rapport du groupe de travail n° 2, 1989.
- Savy M., Dablanc L. et Massé F., *Le transport de marchandises et la ville : une vision européenne*, rapport au ministère de l'Équipement, mars 1995.
- Sayre W. S. et Kaufman H., *Governing New York City : Politics in the Metropolis*, New York, Norton, 1960.
- SODISYS, *Marchandises en ville, étude préliminaire de centres logistiques urbains, Arras Douai, Lille*, rapport au ministère des Transports dans le cadre du programme : "Transport de marchandises en ville", septembre 1996.
- Sullivan J., "Port Authority Rejects Hiring Private Manager for Newark Airport", *New York Times*, 15 décembre 1995.
- Tulard J., "Les circonscriptions administratives dans Paris et en Ile-de-France sous la Révolution et l'Empire", in *Les circonscriptions administratives dans Paris et l'Ile-de-France*, Centre de Recherches et d'Études sur Paris et l'Ile-de-France, n° 10, mars 1985.
- Vercammen P., Boudouin D. et Bussiéras J., "Les plates-formes en zone dense d'Ile-de-France", *Transport Environnement Circulation*, n° 133, novembre-décembre 1995.
- Visser J., *Urban Distribution Centres*, document interne, Delft University of Technology (OTB Research Institute for Policy Sciences and Technology), 1994.
- Walsh A. H., "Public Authorities and the Shape of Decision Making", in Bellush J. et Netzer D. (éds), *Urban Politics New York Style*, New York, ME Sharpe Inc, 1990.
- Whiteing A. E., *Freight in Urban Areas: A European Comparative Study of the Potential for Urban Freight Trans-shipment Facilities*, University of Huddersfield, 1996.
- Wood R., *1400 governments - The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge, Harvard University Press, 1961.

Droit du transport et fret urbain

- Bernadet M., *Le transport routier de marchandises, fonctionnement et dysfonctionnements*, Paris, Economica, 1997.
- City of New York, *Rules of the City of New York*, Titles 34-37 (Transportation) : "Traffic Rules and Regulations", Lenz & Ricker Editors, 1991.
- Dablanc L., "Cadre institutionnel, législatif et réglementaire du transport de marchandises en ville", rapport pour le *Programme "transports de marchandises en ville"*, "mallette" des résultats de la première phase, Lyon, ministère de l'Équipement et *al.*, août 1996.
- Dablanc L., "La logistique dans la ville, quelle gestion publique ?", Ières rencontres internationales de la recherche en logistique, AFT-IFTIM, Marseille 25-26 janvier 1995.
- Farhi S., "Distribution : le dialogue reprend", *Transports Actualités*, 27 janvier 1995.
- Fos (de) G., "Sécurité-modernisation, la "loi Bosson" devient "loi Alphandéry", *Bulletin des Transports et de la Logistique*, n° 2596, 16 janvier 1995.
- Hamelin P., *Situations et conditions de travail des conducteurs routiers*, rapport INRETS, septembre 1995.
- Lamy transport, volume I, Paris, Lamy S. A., 1997.
- Merlet Y., *Sécurité et prévention des accidents du travail dans le secteur routier de marchandises*, rapport au Conseil général des ponts et chaussées, n° 94-167, juin 1995.
- Ministère des Transports, *Travaux d'approfondissement du contrat de progrès*, documents de travail, octobre 1996.
- New York Consolidated Laws Service, *Vehicle and Traffic Law* (à partir de la section 1190), Rochester NY, Lawyers Cooperative Publishing, 1992.
- Rèmond-Gouilloud M., *Le contrat de transport*, Paris, Dalloz, 1993.
- Ribeill G. et Vauclore C. (sous la dir. de), *Transports 93, professions en devenir. Enjeux et réglementations*, Paris, Presses de l'École nationale des ponts et chaussées, 1992.
- Salini P., "Transport routier, questions sur la régulation", *Bulletin des Transports et de la Logistique*, n° 2654, 1er avril 1996.
- Simon J. P., *L'esprit des règles, réseaux et réglementation aux États-Unis : câble, électricité, télécommunications*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- Teske P., Best S. et Mintrom M., *Deregulating Freight Transportation - Delivering the Goods*. Washington DC, The American Enterprise Institute Press, 1995.
- Transportation Research Board, *Providing Access for Large Trucks*, Special Report, n° 223, 1989.

Territoires institutionnels, services urbains, urbanisme

- Biarez S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.
- Bourjol M., "Les institutions locales et les entreprises en quête de légitimité", communication à la journée scientifique *Réseaux techniques et intercommunalité : entre territoires fonctionnels et institutionnels*, GRAL et GDR Réseaux, Paris, 13 octobre 1994.
- Bourjol M., *La réforme municipale. Bilan et perspectives*, Paris, Ed. Berger-Levrault (coll. L'Administration nouvelle), 1975.
- Britto A., Cambon S. et de Gouvello B., "Les notions de régulation et d'équité territoriale dans le contexte des privatisations : quelles orientations donner à la recherche ?", compte rendu de la Journée de réflexion *Privatisation des services urbains*, LATTS-Ecole Nationale des ponts et chaussées, 23 mars 1995, LATTS-ENPC, 1995.
- Del Giudice S., "MPO perspective", *Transportation Research Circular*, n° 450, décembre 1995.

- Drago R., "L'administration de Paris et de sa région", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, juin 1966.
- Dufay J. P., "De l'Ile-de-France au grand bassin parisien", communication au colloque *Métropoles et aménagement du territoire*, Université Paris-Dauphine, 12 et 13 mai 1993.
- Dupuy G., *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*, Paris, Armand Colin, 1991.
- Etienne M., *Le statut de Paris*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1975.
- Faivre d'Arcier B., Offner J. M. et Bieber A., *Les plans de circulation : évolution d'une procédure technique*, rapport de recherche IRT, n° 45, octobre 1979.
- Fourcade J. P., "Les problèmes de l'Ile-de-France : vers une réforme institutionnelle", *Commentaire*, automne 1990.
- Jacquart J., "Les paroisses et circonscriptions en Ile-de-France jusqu'à la Révolution française", in *Les circonscriptions administratives dans Paris et l'Ile-de-France*, Cahiers du Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Ile-de-France, n° 10, mars 1985.
- Jeanneney P. A., "Réflexions sur les outils juridiques de l'aménagement en Ile-de-France", *L'Actualité Juridique - Droit administratif*, 20 juillet-20 août 1989.
- Jeannot G., *La modernisation des services publics dans la perspective de la construction européenne*, note de synthèse au Conseil général des ponts et chaussées, version 18/11/96, LATTTS-ENPC, 1996.
- Lacoste G., Danchin G., Boussaada D., Allouli. M. et Chauvel J. P., *La coopération intercommunale en Ile-de-France*, IAURIF, 1989.
- Le Galès P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, février 1995.
- Lefèvre C., "Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés", *Revue 2001 Plus...*, Paris, ministère de l'Equipement, n°33, janvier 1995.
- Lefèvre C., "Les institutions d'agglomération", in Némery J. C. et Wachter S. (sous la dir. de), *Entre l'Europe et la Décentralisation : les institutions territoriales françaises*, Paris, DATAR, Editions de l'Aube, 1993.
- Lefèvre C., "Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992)", *Politiques et Management Public*, vol. 10, n°4, décembre 1992.
- Lefort P., "La ville et ses acteurs depuis 1970", *Urbanisme*, n° 213, 1986.
- Lorrain D. et Stoker G. (sous la direction de), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- Lorrain D., "France : le changement silencieux", in Lorrain D. et Stoker G. (sous la dir. de), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- Lorrain D., "Introduction : l'extension du marché", in Lorrain D. et Stoker G. (sous la dir. de), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- Lorrain D., "La grande entreprise urbaine et l'action publique", *Sociologie du Travail*, février 1995.
- Lorrain D., "Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains", *Politiques et Management Public*, vol. 5, n° 3, septembre 1987.
- Lueck T. J., "Les new-yorkais se paient des municipalités privées", *Courrier International*, n° 219, 12-18 janvier 1995.
- Ménerault P. *Réseaux de transports et solidarités territoriales en milieu urbain*, thèse de doctorat en Urbanisme, Université de-Paris-Val-de-Marne, LATTTS-ENPC, février 1991.
- Miranda R. et Andersen K., *Alternative Service Delivery in Local Government, 1982-1992*, The Municipal Yearbook, International City/County Management Association, 1994.
- Offner J. M., "La voirie : un réseau en quête d'opérateurs", communication au colloque *Aménagement et sécurité des réseaux routiers locaux*, INRETS, juin 1990.
- Petit S., "Analyse du rôle de la commune dans la production des services publics locaux. Méthodologie et résultats dans le cas de trois communes de Rhône-Alpes", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, 1994.

- Prud'homme R., "De la gestion des services urbains à la gestion du logement", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, 1995.
- Réseaux techniques et intercommunalité ; entre territoires fonctionnels et institutionnels, Journée scientifique organisée par le GRAL et le GDR Réseaux, Paris, 13 octobre 1994.
- Roullier J., "L'organisation administrative et financière de la région parisienne", in *Où va Paris ?*, Paris, Morvan (Les grandes enquêtes), n° 18-21 décembre 1966-septembre 1967.
- Savas E. S., "Bringing His Gospel Home: City Hall Lends Ear to Captain of Privatization", *New York Times*, 25 mai 1995.
- Stoffaës C., *Services publics question d'avenir*, Paris, Commissariat général au plan-Odile Jacob-La Documentation française, 1995.
- Vaujour J., *Le plus grand Paris*, Paris, Presses Universitaires de France, 1970.
- Wachter S., *La ville contre l'Etat ?*, Montpellier, GIP Reclus, 1995.
- Zylberberg L., *De la région de Paris à l'Ile-de-France, construction d'un espace politique*, Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, 1993.
- Zylberberg L., "Décentralisation et région parisienne, un couple maudit ?" *Actualité Juridique -Droit Administratif*, 20 avril 1992.

Le fret entre police administrative et service public

- Abella P., "Une nouvelle condition posée à la légalité de mesures de police de la circulation", *Quotidien Juridique*, n° 49-3, 28 avril 1990.
- Actualité Juridique-Droit administratif*, numéro spécial : "Droit de l'urbanisme", 20 mai 1993.
- Auby J. B. (préparé par), dossier : "Droit et management public", *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 4, décembre 1993.
- Auby J. B., "Innovation, légalité et management public", *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 4, décembre 1993.
- Auby J. F. et Ekam A., "Remarques sur le régime actuel de la délégation de service public local", *Les Petites Affiches*, n° 128-5, 26 octobre 1994.
- Auby J. F., Douance J. C. et Moderne F. (sous la dir. de), dossier : "A propos de la gestion des services publics locaux", *Revue Française de Droit Administratif*, n° 4, juillet-août 1993.
- Becquey C., "Gestion et police, un couple infernal", *Les annales de la voirie*, n° 13, août-septembre 1993.
- Bezançon X., *Les services publics en France, du Moyen Age à la Révolution*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 1995.
- Bon P., "La police locale des transports en commun de personnes", *Les Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, n° 26, novembre 1988.
- Bon P., *La police du stationnement et de la circulation*, Paris, Sirey (Bibliothèque des collectivités locales), 1981.
- Bon P., *La police municipale*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université de Bordeaux I, 1975.
- Borgetto M., "Services publics locaux et principe d'égalité", *Revue Française de Droit Administratif*, 9 (4), juillet-août 1993.
- Bouaziz F., "Le privé gagne gros au poker des parkings", *Le Nouvel Economiste*, n° 911, 10 septembre 1993.
- Bouyssou F., "Les documents d'urbanisme et les activités commerciales", *Droit et ville*, n° 28, 1989.
- Braibant G., *Le droit administratif français*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 1992 (3e éd.).

- Broussole D., "Les privatisations locales", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 20 mai 1993.
- Bruneau P., *Le maire, autorité de police*, Paris, Delmas (Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires), 1995.
- Buisson J., "Les usagers et la police de la circulation", *Juris-Classeur Administratif*, fascicule 205, Paris, Editions du Juris-Classeur, 1996.
- Burdeau F., *Histoire du droit administratif, de la Révolution au début des années 1970*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.
- Caillosse J. "La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs", *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 13, septembre 1995.
- Caillosse J. "Politique de la ville et territoires : la ville sans droit", *Pouvoirs Locaux*, n° 25 (dossier : "Droit et décentralisation"), juin 1995.
- Caillosse J., "De la décentralisation dans ses rapports avec le droit", Ières Assises de la Décentralisation *L'état de la décentralisation, contributions scientifiques*, Lille 8 et 9 février 1996 (rapports généraux).
- Carles V. J., "Externalisation de la gestion des collectivités locales", *Jurisclasseur Collectivités Territoriales*, fascicule 2130.
- Chambron N., "Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ?", 7e colloque international de la revue *Politiques et Management Public*, 1994.
- Chapuisat J., *Le droit de l'urbanisme*, Paris, Presses universitaires de France (coll. Que sais-je ?), 1983.
- Chapus R., *Droit administratif général*, tome 1., Paris, Editions Montchrestien, 1996 (10e éd.).
- Code général des collectivités territoriales, *Partie législative, Code des communes. Partie législative non abrogée, Partie réglementaire et textes annexes*, 1ère édition, Paris, Berger-Levrault, septembre 1996.
- Colard D., "Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines", *Actualité Juridique -Droit Administratif*, 20 septembre 1967.
- Daniel M., *Les pouvoirs de police des maires ; guide pratique à l'intention des maires, adjoints, secrétaires de mairie*, Paris, Libraires Techniques, 1960.
- Delpuech M. et Jayat E., *Le maire et ses pouvoirs de police*, Ed. La Baule, 1991.
- Denoix de Saint Marc R., *Le service public*, rapport au Premier ministre, Paris, La documentation Française, 1996.
- Devès C., "Les organes locaux de la politique urbaine", *Actualité juridique - Droit administratif*, 20 mai 1993.
- Direction générale des collectivités locales, "Les pouvoirs de police du maire", *Etude des Problèmes Municipaux*, n° 10, 2e trimestre 1966.
- Dreifuss M., *Le stationnement des véhicules automobiles dans les centres urbains; la genèse d'un service public*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université Lumière, Lyon II, 1995.
- Dufau J., *Le domaine public*, Paris, Ed. Moniteur (coll. Actualité Juridique), 1977.
- Duran P. et Thœning J. C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 4, août 1996.
- Duran P., "Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?", *Politiques et Management Public*, dossier : "Droit et management public", vol. 11, n° 4, décembre 1993.
- Gadrat J. M., "Coopération intercommunale en matière de transports", *Les Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, n° 26, novembre 1988.
- Henri C., Bucher D., Hauswirth M., *Les pouvoirs de police du maire*, Paris, ISTR (Coll. "Administration communale"), 1989.
- Hourticq J., "Les communautés urbaines", *Revue Administrative*, 1967.
- Imbert L., "Police municipale", *Juris-Classeur Administratif*, fascicule 126-20, 2, Paris, Editions du Juris-Classeur, 1996.

- Jacquot H., *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 1989.
- Jégouzo Y., "La ville et le droit", *Le Courrier du CNRS*, n° 82, 1996.
- Journal Officiel*, Compte rendu de la 2e séance à l'Assemblée Nationale du 2 octobre 1990, Assemblée Nationale, Débats, octobre 1990.
- Journal Officiel*, "Questions écrites au gouvernement", Assemblée Nationale, 15 avril 1996.
- Jurisclasser Collectivités Locales, "Police municipale", 8, 1985 et "Administratif" fascicules 125-1 et 126-2, 1993.
- Lachaume J. F., *L'administration communale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994.
- Lascoumes P., "Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle", *Politiques et Management Public*, vol. 11, n°4, décembre 1993.
- Leurquin B., "Les services publics dans la loi d'orientation", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 2, 1995.
- Long M., "Service public, services publics : déclin ou renouveau ?", *Revue Française de Droit Administratif*, 11 (3), mai-juin 1995.
- Marillia D., *Les pouvoirs du maire*, Paris, Berger-Levrault (Coll. Administration locale), 1994.
- Méjan F., "Législation et jurisprudence, la réglementation de la circulation des véhicules sur les voies publiques urbaines", *Revue Administrative*, n° 82, 1961.
- Ministère de l'Intérieur, "Exercice des pouvoirs de police du maire au sein des communautés urbaines", *Journal Officiel*, circulaire aux préfets n° 68-108, 20 mars 1968.
- Moreau J., "De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel. Contribution à l'étude des rapports entre police administrative et contrat", *Actualité Juridique- Droit Administratif*, janvier 1965.
- Moreau J., encyclopédie juridique Dalloz, fascicule sur la police n° 2213.
- Picard E., *La notion de police administrative* (2 tomes), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence et Publications de l'Université de Rouen, 1984.
- Pivet Y., "Les sociétés d'économie mixte locales : la diversification d'activité et ses limites", *Actualité juridique - Droit administratif*, 20 septembre 1993.
- Richer D., *Le maire et la police municipale*, Paris, Litec (Guides pratiques de l'Administration territoriale), 1994.
- Rosanvallon P., "L'évolution de la notion de service public", communication au colloque de Cerisy *Métamorphoses de la ville*, Paris, Economica, 1987.
- Roth J., *Le service de la police municipale est-il en voie de disparition ?* note de travail, Cahiers de l'Administration territoriale, n° 7, 1984.
- Rouault M. C., *L'intérêt communal*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1991.
- Rougevin-Baville M., Denoix de Saint Marc R. et Labetoulle D., *Leçons de droit administratif*, Paris, Hachette, 1989.
- Singer J., *Le maire et ses pouvoirs de police*, Paris, Sirey (coll. Administration départementale et communale), 1960.
- Singer J., "Les communautés urbaines et la collaboration intercommunale", *Revue Administrative*, recueil de l'année 1967.
- Tchernoff M., *Du pouvoir réglementaire des maires*, thèse pour le doctorat, Faculté de droit de Paris, 1899.
- Vedel G., *Bases constitutionnelles du droit administratif*, Etudes et Documents du Conseil d'Etat, fascicule n° 8, 1954, p. 25, pp. 21 - 53.
- Vedel G., *Droit administratif* (2 tomes), Paris, Presses Universitaires de France (coll. Thémis), 1992.

II. BIBLIOGRAPHIE GENERALE

- Abella P., "Une nouvelle condition posée à la légalité de mesures de police de la circulation", *Quotidien Juridique*, n° 49-3, 28 avril 1990.
- ACT Consultants, *Etude qualitative du programme "transport de marchandises dans la ville"*, rapport au ministère de l'Équipement, 1995.
- ACT Consultants, *Perspectives de développement des plates-formes logistiques en Ile-de-France*, rapport à la direction régionale de l'Équipement d'Ile-de-France, mars 1991.
- Actualité Juridique-Droit administratif*, numéro spécial : "Droit de l'urbanisme", 20 mai 1993.
- Alduy J. P. et Dagnaud M., *La Cinquième République et l'aménagement de la région de Paris*, IAURIF, rapport de recherche à la Mission de la recherche urbaine, 1977.
- Amar E., "Centre-ville : le grand embouteillage", *Transport Magazine*, juillet-août 1995.
- Amar E., "Distribution urbaine : des solutions pour sortir du désordre", *Transports Actualités*, n° 534, 6-12 janvier 1995.
- AMARCANDE, *Centre de distribution urbaine aux Pays-Bas - Plates-formes locales de fret*, ministère des Transports des Pays-Bas, 1993.
- Anastassopoulos J. P., Chardon B. et Larçon J. P., *La gestion des grandes métropoles*, Paris, La Documentation française, 1978.
- Andersson A. E., "Les quatre révolutions logistiques", *UTH 2001*, mai 1990 (reprise d'un article des *Papers of the Regional Science Association*, vol. 59, 1986).
- Ascher F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995.
- Association pour le Développement de la Formation Professionnelle dans les Transports (AFT), *Analyse du secteur des transports légers de marchandises*, étude pour l'O.E.S.T., avril 1991.
- Auby J. B. (préparé par), dossier : "Droit et management public", *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 4, décembre 1993.
- Auby J. B., "Innovation, légalité et management public", *Politiques et Management Public*, vol. 11, n° 4, décembre 1993.
- Auby J. F. et Ekam A., "Remarques sur le régime actuel de la délégation de service public local", *Les Petites Affiches*, n° 128-5, 26 octobre 1994.
- Auby J. F., Douance J. C. et Moderne F. (sous la dir. de), dossier : "A propos de la gestion des services publics locaux", *Revue Française de Droit Administratif*, n° 4, juillet-août 1993.
- Aydalot P., *Economie régionale et urbaine*, Paris, Economica, 1985.
- Bastie J. (coordination), *Où va Paris ?*, Paris, Morvan (Les grandes enquêtes), n° 18-21, décembre 1966-septembre 1967.
- Beaufils F., "L'Ile-de-France dans le concert des régions européennes", *INSEE Première*, n° 435, mars 1996.
- Beaujeu-Garnier J. et Dézert B., (sous la direction de), *La grande ville, enjeu du XIXe siècle - Hommage à Jean Bastie*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991.
- Beauvais J. M. et Massé F., "Impact des formes de distribution sur l'emploi et sur les flux de transport", *Transports Urbains*, n° 91, avril-juin 1996.
- Beckouche P., Cohen J., Damette F. et Sciebling J., *Métropolisation et aires métropolitaines. Internationalisation et enjeu urbain*, Paris, Commissariat général du plan, juillet 1989.
- Beckouche P., Savy M. et Veltz P., "Nouvelle économie, nouveaux territoires", communication au colloque *Economie et Territoire*, Caisse des dépôts et consignations, octobre 1986.
- Becquey C., "Gestion et police, un couple infernal", *Les annales de la voirie*, n° 13, août-septembre 1993.

- Bellush J. et Netzer D. (éds), *Urban Politics, New York Style*, New York, ME Sharpe Inc, 1990.
- Benko G. et Lipietz A. (sous la dir. de), *Les régions qui gagnent*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992.
- Benko G., "Réseaux productifs et régulations politiques. Dix ans de réflexions économiques sur les villes", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 64, 1994.
- Benoit P., Benoit J. M., Bellanger F. et Marzloff B., *Paris 1995, le grand desserrement. Enquête sur 11 millions de franciliens*, Paris, Romillat, 1993.
- Bernadet M. (sous la présidence de), *Distribution des marchandises en zone urbaine*, Conseil national des transports, 1994.
- Bernadet M. et Lasserre J. C., *Le secteur des transports*, Paris, Economica, 1985.
- Bernadet M., "Distribution des marchandises en zone urbaine : le rapport du Conseil national des transports", *Transports Urbains*, n° 91, avril-juin 1996.
- Bernadet M., *Le transport routier de marchandises, fonctionnement et dysfonctionnements*, Paris, Economica, 1997.
- Besson P., Savy M., Valeyre A. et Veltz P., *Gestion de production et transports : vers une nouvelle économie de la circulation*, Caen, Paradigme, 1988.
- Beyer A., *Approche régionale des échanges franco-allemands de marchandises*, rapport de DEA Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, 1994.
- Bezançon X., *Les services publics en France, du Moyen Age à la Révolution*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 1995.
- Biarez S., *Le pouvoir local*, Paris, Economica, 1989.
- Blanchard B. S., *Logistics Engineering and Management*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1986 (3e éd.).
- Blank B., "Bureaucracy : Power in Details", in Bellush J. et Netzer D. (éds), *Urban Politics New York Style*, New York, ME Sharpe, Inc., 1990.
- Bon P., *La police du stationnement et de la circulation*, Paris, Sirey (Bibliothèque des collectivités locales), 1981.
- Bon P., "La police locale des transports en commun de personnes", *Les Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, n° 26, novembre 1988.
- Bon P., *La police municipale*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université de Bordeaux I, 1975.
- Bonnet J., *Les grandes métropoles mondiales*, Paris, Nathan (coll. Géographie d'aujourd'hui), 1994.
- Borgetto M., "Services publics locaux et principe d'égalité", *Revue Française de Droit Administratif*, 9 (4), juillet-août 1993.
- Bouaziz F., "Le privé gagne gros au poker des parkings", *Le Nouvel Economiste*, n° 911, 10 septembre 1993.
- Bourjol M., *La réforme municipale. Bilan et perspectives*, Paris, Ed. Berger-Levrault (coll. L'Administration nouvelle), 1975.
- Bourjol M., "Les institutions locales et les entreprises en quête de légitimité", communication à la journée scientifique *Réseaux techniques et intercommunalité : entre territoires fonctionnels et institutionnels*, GRAL et GDR Réseaux, Paris, 13 octobre 1994.
- Bouvier P., *Paris-New York : une approche comparative*, communication au Colloque de Cerisy *Crise de l'urbain, futur de la ville*, Paris, Economica, 1987.
- Bouyssou F., "Les documents d'urbanisme et les activités commerciales", *Droit et ville*, n° 28, 1989.
- Braibant G., *Le droit administratif français*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Dalloz, 1992 (3e éd.).
- Braudel F., *Civilisation, économie et capitalisme*, vol. 3 : "Le temps du monde", Paris, Armand Colin, 1979.

- Brecher C. et Horton R. D., "The Public Sector", in Mollenkopf J. et Castells M. (éds), *Dual City - Restructuring New York*, Russell Sage Foundation, 1991.
- Brechet R., "La position concurrentielle de l'Ile-de-France en Europe", communication au colloque *Métropoles et aménagement du territoire*, Université Paris-Dauphine, 12 et 13 mai 1993.
- Britto A., Cambon S. et de Gouvello B., "Les notions de régulation et d'équité territoriale dans le contexte des privatisations : quelles orientations donner à la recherche ?", compte rendu de la Journée de réflexion *Privatisation des services urbains*, LATTS-Ecole Nationale des ponts et chaussées, 23 mars 1995, LATTS-ENPC, 1995.
- Brousseau D., "Les privatisations locales", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, 20 mai 1993.
- Bruneau P., *Le maire, autorité de police*, Paris, Delmas (Encyclopédie Delmas pour la vie des affaires), 1995.
- Bugliarello G., "Technology and the City", in Fuchs R. J., Brennan E., Chamie J., Fu-Chen Lo et Uitto J. I. (éds), *Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.
- Buisson J., "Les usagers et la police de la circulation", *Juris-Classeur Administratif*, fascicule 205, Paris, Editions du Juris-Classeur, 1996.
- Burdeau F., *Histoire du droit administratif, de la Révolution au début des années 1970*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.
- Burgel G. (sous la direction de), *Villes en parallèle : Paris-New York* (Série Villes en Parallèle), Université Paris X Nanterre-Laboratoire de Géographie Urbaine, n° 20-21, décembre 1994.
- Bussières J., *Etude générale sur les transports de marchandises en région d'Ile-de-France. Incidence de ces transports sur l'aménagement régional*, IAURIF, janvier 1990.
- Caillosse J., "La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs", *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 13, septembre 1995.
- Caillosse J., "Politique de la ville et territoires : la ville sans droit", *Pouvoirs Locaux*, n° 25 (dossier : "Droit et décentralisation"), juin 1995.
- Caillosse J., "De la décentralisation dans ses rapports avec le droit", Ières Assises de la Décentralisation *L'état de la décentralisation, contributions scientifiques*, Lille 8 et 9 février 1996 (rapports généraux).
- Carles V. J., "Externalisation de la gestion des collectivités locales", *Jurisclasseur Collectivités Territoriales*, fascicule 2130.
- Carmona M., *Le grand Paris, évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, Thèse de doctorat d'Etat, Université Paris IV, 1979.
- Carré D., "L'industrie parisienne à la recherche de son second souffle", in Burgel G. (sous la dir. de), *Villes en parallèle : Paris-New York* (Série Villes en Parallèle), Université Paris X Nanterre-Laboratoire de Géographie Urbaine, n° 20-21 décembre 1994.
- Carrère (rapporteur), *Transport Destination 2002 : le débat national*, Paris, La Documentation française, 1992.
- Cattan N., *La mise en réseau des grandes villes européennes*, Thèse de doctorat en Géographie, Université de Paris I, février 1992.
- Cattan N., Pumain D., Rozenblat C. et Saint-Julien T., *Le système des villes européennes*, Paris, Economica, 1994.
- Cattan N., "Une image du réseau des métropoles européennes par le trafic aérien", *Espace Géographique*, 2, 1991.
- Centre d'études des transports urbains (CETUR), *Les livraisons dans le centre des villes. Propositions pour la prise en compte des livraisons de marchandises dans l'aménagement de la voirie et des espaces publics*, Paris, 1979.

- Chambre de commerce et d'industrie de Paris, *Livraisons à Paris : le nouveau régime*, octobre 1991.
- Chambre de commerce et d'industrie de Paris, "Ile-de-France : les échanges internationaux de marchandises", *Enjeux de l'Ile-de-France*, n° 5, sept. 1995.
- Chambron N., "Les polices municipales en France : concurrence, complémentarité ou coopération avec la police nationale ?", 7e colloque international de la revue *Politiques et Management Public*, 1994.
- Chapuisat J., *Le droit de l'urbanisme*, Paris, Presses universitaires de France (coll. Que sais-je ?), 1983.
- Chapus R., *Droit administratif général*, tome 1., Paris, Editions Montchrestien, 1996 (10e éd.).
- Chardon B., *Gouverner les villes géantes*, Paris, Economica, 1983.
- Chelhod G., "Garonor : l'ambition des plates-formes européennes", *Transport Actualités*, 11-17 octobre 1996.
- Chenay C., "Le casse-tête du trafic routier dans la région parisienne", *Le Monde*, 10 octobre 1994.
- Chisholm D., *Coordination Without Hierarchy, Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press, 1989.
- Christiansen D., *Urban Transportation Planning for Goods and Services - A Reference Guide*, Rapport au Federal Highway Administration for Texas, Transportation Institute, 1979.
- Christopherson S., "Flexibility in the US service economy and the emerging spatial division of labour", *Transactions, Institute of British Geographers*, vol. 14, 1989.
- City of New York, *Rules of the City of New York*, Titles 34-37 (Transportation) : "Traffic Rules and Regulations", Lenz & Ricker Editors, 1991.
- Code général des collectivités territoriales, *Partie législative, Code des communes. Partie législative non abrogée, Partie réglementaire et textes annexes*, 1ère édition, Paris, Berger-Levrault, septembre 1996.
- COFHUAT, *Les plates-formes logistiques d'échange de fret en France et en Europe*, rapport à la DATAR, 1992.
- Colard D., "Une structure supra-communale pour les grandes villes : les communautés urbaines", *Actualité Juridique -Droit Administratif*, 20 septembre 1967.
- Colin J., "Les entreprises européennes et leurs réseaux de transport", in Bonnafous A., Plassard F. et Vulin B. (sous la direction de), *Circuler demain*, Paris, DATAR, 1993.
- Comité économique et social, *Rapport sur les difficultés rencontrées dans les enlèvements et dans les livraisons de marchandises diverses en Ile-de-France liées aux problèmes de circulation et de réception*, 1991.
- Commissariat général du plan, *Présentation du IXe Plan, rapport du groupe de politique des transports, novembre 1983*, Paris, La Documentation française, 1984.
- Conan M., *Gestion dynamique de la productivité des services urbains. Enseignement de vingt-deux ans d'expérience de gestion et d'évaluation dans la municipalité de New York City, 1965-1987*, Paris, Plan Urbain-CSTB, 1988.
- Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), *Le transport des marchandises et l'environnement*, Paris, 1991.
- Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), *Systèmes de distribution des marchandises dans les aires urbaines*, Paris, 1984.
- Cooper J., Browne M. et Peters M., *European Logistics. Markets, Management and Strategy*, Oxford, Blackwell Publishers, 1991.
- Corade N., *Métropolisation et dynamique métropolitaine*, Thèse en sciences économiques, Université Bordeaux I, 1993.

- COWIconsult, *Goods Transport in Danish Towns - Potentials for rationalization of transports and reduction of environmental impact, energy consumption and traffic accidents*, rapport présenté à la Commission Européenne (COST 321), janvier 1994.
- Dablanc L. et Massé F., "Les centres de distribution urbaine : un tableau comparatif", *Transports Urbains*, avril-juin 1996.
- Dablanc L., "Cadre institutionnel, législatif et réglementaire du transport de marchandises en ville", rapport pour le Programme "transports de marchandises en ville", "mallette" des résultats de la première phase, Lyon, ministère de l'Équipement et *al.*, août 1996.
- Dablanc L., "Freight Management in the New York-New Jersey Area : A Need for New Public/Private Partnerships", Conférence ISATA (International Symposium on Automative Technology and Automation), Stuttgart 18-22 septembre 1995.
- Dablanc L., "La logistique dans la ville, quelle gestion publique ?", Ières rencontres internationales de la recherche en logistique, AFT-IFTIM, Marseille 25-26 janvier 1995.
- Dablanc L., *La rentabilité d'un investissement en transport d'une collectivité locale, le cas des plates-formes logistiques du Nord-Pas-de-Calais*, mémoire de DEA Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, 1993.
- Dablanc L., "Organisation des transports dans une métropole bi-étatique : la Port Authority of New York and New Jersey, le déclin d'un mode de coordination ?", *Politiques et Management Public*, vol. 14, n° 4, déc. 1996.
- Dablanc L., "Réglementation de la circulation et du stationnement", in IAURIF, *Transport de fret en zone dense de la Région d'Ile-de-France*, Paris, janvier 1995.
- Damette F. et Beckouche P., *La métropole parisienne, système productif et organisation de l'espace*, UTH 2001, décembre 1990.
- Damette F., *La France en villes*, Paris, La Documentation française-DATAR, 1994.
- Danchin G., *Qui gouverne les grandes métropoles ?*, Cahiers de l'IAURIF n° 96, avril 1991.
- Daniel M., *Les pouvoirs de police des maires ; guide pratique à l'intention des maires, adjoints, secrétaires de mairie*, Paris, Libraires Techniques, 1960.
- DATAR (*Lettre de la*), "Jean-Claude Gaudin dévoile les grandes lignes du schéma national d'aménagement et de développement du territoire", janvier 1997, n° 157.
- Davezies L. et Prud'homme R., "The Redistributive Role of Mega Cities", in Fuchs et *al.*, *Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.
- Dean J. D., *Goods Movement in the New York Region*, Regional Plan Association, Working Paper n°6, 1992.
- Del Giudice S., "MPO perspective", *Transportation Research Circular*, n° 450, décembre 1995.
- Delpuech M. et Jayat E., *Le maire et ses pouvoirs de police*, Ed. La Baule, 1991.
- Deneux J. F., "La région Ile-de-France : un espace politique en mouvement", communication au colloque de Créteil *Ile-de-France : pouvons-nous éviter le scénario catastrophe ?*, Paris, Economica, 1990.
- Denoix de Saint Marc R., *Le service public*, rapport au Premier ministre, Paris, La documentation Française, 1996.
- Devès C., "Les organes locaux de la politique urbaine", *Actualité juridique - Droit administratif*, 20 mai 1993.
- Dézert B., "Les types de stratégies économiques communales en Ile-de-France", communication au colloque *Les stratégies économiques communales en Ile-de-France*, 1993.
- Direction de la recherche et des affaires scientifiques et technologiques (DRAST), "L'urbanisme souterrain au Japon", *Revue 2001 Plus...*, Paris, ministère de l'Équipement, octobre 1993.
- Direction générale des collectivités locales, "Les pouvoirs de police du maire", *Etude des Problèmes Municipaux*, n° 10, 2e trimestre 1966.

- Doig J. W., "Expertise, Politics and Technological Change. The Search for Mission at the Port of New York Authority", *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, n° 1, hiver 1993.
- Doig J. W., "Regional Conflict in the New York Metropolis : the Legend of Robert Moses and the Power of the Port Authority", *Urban Studies*, vol. 27, n° 2, 1990.
- Downey M., Simkovitz H. et Prud'homme R., *Les villes et leurs transports, Athènes, Göteborg, Hong Kong, Londres, Los Angeles, Munich, New York, Osaka, Paris, Singapour*, Paris, O. C. D. E., 1988.
- Drago R., "L'administration de Paris et de sa région", *Actualité Juridique - Droit Administratif*, juin 1966.
- Dreifuss M., *Le stationnement des véhicules automobiles dans les centres urbains; la genèse d'un service public*, Thèse pour le doctorat en Droit, Université Lumière, Lyon II, 1995.
- Drennan M., "The Decline and Rise of the New York Economy", in Mollenkopf J. et Castells M. (éds), *Dual City - Restructuring New York*, Russell Sage Foundation, 1991.
- DRI, *Tri-State Competitive Region Initiative, Transportation & Distribution*, rapport pour la *Regional Plan Association*, McGraw-Hill, 1995.
- Dufau J., *Le domaine public*, Paris, Ed. Moniteur (coll. Actualité Juridique), 1977.
- Dufay J. P., "De l'Ile-de-France au grand bassin parisien", communication au colloque *Métropoles et aménagement du territoire*, Université Paris-Dauphine, 12 et 13 mai 1993.
- Dufour J. G., *Programme "Transport des marchandises dans la ville". Une exploitation de l'enquête "chargeurs" de l'INRETS*, CERTU, 1994.
- Duong P. et al., *Localisation et organisation spatiale des firmes : le rôle majeur de la logistique*, étude Eurosiris pour la DATAR (programme Prospective et Territoire), janvier 1994.
- Dupuy G., *L'urbanisme des réseaux. Théories et méthodes*, Paris, Armand Colin, 1991.
- Duran P. et Thøning J. C., "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, vol. 46, n° 4, août 1996.
- Duran P., "Piloter l'action publique, avec ou sans le droit ?", *Politiques et Management Public*, dossier : "Droit et management public", vol. 11, n° 4, décembre 1993.
- Edwards S. et Whiteing A. E., *Planning for urban freight operations: finding the balance between economic and environmental factors*, Ières rencontres internationales de la recherche en logistique, AFT-IFTIM, Marseille 25-26 janvier 1995.
- Eichenthal D. R., "Changing styles and Strategies of the Mayor", in Bellush J. et Netzer D. (éds), *Urban Politics, New York Style*, New York, ME Sharpe Inc, 1990.
- Etienne M., *Le statut de Paris*, Paris, Editions Berger-Levrault, 1975.
- EUROTRANS (Club), *La polarisation des espaces logistiques européens*, DATAR-ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, Aix-en-Provence, 1993.
- Faivre d'Arcier B., Offner J. M. et Bieber A., *Les plans de circulation : évolution d'une procédure technique*, rapport de recherche IRT, n° 45, octobre 1979.
- Farhi S., "Distribution : le dialogue reprend", *Transports Actualités*, 27 janvier 1995.
- Fishman R., "What is New York ?", in Burgel G. (sous la dir. de), *Villes en parallèle : Paris-New York*, Université Paris X, n° 20-21, décembre 1994.
- Fos (de) G., "Sécurité-modernisation, la "loi Bosson" devient "loi Alphanbéry", *Bulletin des Transports et de la Logistique*, n° 2596, 16 janvier 1995.
- Fourcade J. P., "Les problèmes de l'Ile-de-France : vers une réforme institutionnelle", *Commentaire*, automne 1990.
- François F., "Institutional Aspects of Metropolitan Planning", *Transportation Research Circular*, n° 450, décembre 1995.
- Fuchs R. J., Brennan E., Chamie J., Fu-Chen Lo et Uitto I. J. (éds), *Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.
- Gadrat J. M., "Coopération intercommunale en matière de transports", *Les Cahiers du Centre National de la Fonction Publique Territoriale*, n° 26, novembre 1988.

- Gakenheimer, R., "Six Strategic Decisions for Transportation in Mega Cities", *in Fuchs et al., Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.
- Gay F. J., "New York, un port et sa région", *Noréis*, t. 41, n° 161, 1994.
- Giraud H., "La mode des plates-formes de déchargement", *Le Monde*, Dossier "heures locales", 27 septembre 1993.
- Groupement pour l'Etude des Transports Urbains Modernes (GETUM), *Livraison des marchandises dans les centres urbains - Exemples de quatre villes européennes : Amsterdam, Bologne, Göteborg, Londres*, rapport à la direction des Transports Terrestres, 1981.
- Groupement syndical intercommunal des transports routiers de la région de Paris, *Livre blanc sur la circulation et les transports en Région Parisienne*, 1973.
- Habib P. A., "Urban Freight Practice - An Evaluation of Selected Examples", *Transportation Research Record 1038*, USA, 1984.
- Hall P., *The World Cities*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1984.
- Hamelin P., *Situations et conditions de travail des conducteurs routiers*, rapport INRETS, septembre 1995.
- Hasell B. B., Foulkes M. F. et Robertson J. J. S., "Freight Planning in London", *Traffic Engineering and Control*, quatre articles : n°s de février, mars, avril et mai 1978.
- Henri C., Bucher D., Hauswirth M., *Les pouvoirs de police du maire*, Paris, ISTR (Coll. "Administration communale"), 1989.
- Hershman M. (éd.), *Urban Ports and Harbor Management, Responding to Change along U. S. Waterfronts*, New-York, Taylor & Francis, 1988.
- Hourticq J., "Les communautés urbaines", *Revue Administrative*, 1967.
- Husson J. L., "Etude pour l'amélioration des livraisons dans Paris", rapport à la Mairie de Paris, mai 1989.
- Ieda H., "Potential of Regional Goods Transport Collaboration Toward Sustainable Urban Development", *LATSS Research*, vol. 19, n° 2, 1995.
- Imbert L., "Police municipale", *Juris-Classeur Administratif*, fascicule 126-20, 2, Paris, Editions du Juris-Classeur, 1996.
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), "Grandes métropoles en bref", Symposium Métropolis 84, 10-12 octobre 1984, *Cahiers de l'IAURIF*, n° 74, 1984.
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), *Programme transport de marchandises en Ile-de-France, analyse qualitative, premiers enseignements*, document de travail, IAURIF, septembre 1996.
- Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF), *Transport de fret en zone dense de la Région d'Ile-de-France*, Paris, IAURIF, janvier 1995.
- Institut de Recherche des Transports (IRT), *Etude des transports de marchandises en zone urbaine*, Paris, 1971.
- Institute of Transportation Engineers, *Goods Transportation in Urban Areas*, ITE Informational Report, 1972.
- Izraelewicz E., "Shanghai, ville-monde de demain", *Le Monde*, 4 août 1995.
- Jacquart J., "Les paroisses et circonscriptions en Ile-de-France jusqu'à la Révolution française", *in Les circonscriptions administratives dans Paris et l'Ile-de-France*, Cahiers du Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Ile-de-France, n° 10, mars 1985.
- Jacquot H., *Droit de l'urbanisme*, Paris, Dalloz, 1989.
- Jeanneney P. A., "Réflexions sur les outils juridiques de l'aménagement en Ile-de-France", *L'Actualité Juridique - Droit administratif*, 20 juillet-20 août 1989.
- Jeannot G., *La modernisation des services publics dans la perspective de la construction européenne*, note de synthèse au Conseil général des ponts et chaussées, version 18/11/96, LATTS-ENPC, 1996.
- Jégouzo Y., "La ville et le droit", *Le Courrier du CNRS*, n° 82, 1996.

- JONCTION [bureau d'études], *Distribution urbaine, étude des villes de Paris, Lyon, Marseille*, rapport pour la direction des Transports Terrestres, mars 1993.
- Journal Officiel*, Compte rendu de la 2e séance à l'Assemblée Nationale du 2 octobre 1990, Assemblée Nationale, Débats, octobre 1990.
- Journal Officiel*, "Questions écrites au gouvernement", Assemblée Nationale, 15 avril 1996.
- Jurisclasser Collectivités Locales, "Police municipale", 8, 1985 et "Administratif" fascicules 125-1 et 126-2, 1993.
- Kapros S., *L'espace logistique. Organisation logistique et organisation du territoire, le cas du Nord-Pas-de-Calais*, Thèse de doctorat en Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, LATTS-ENPC, 1994.
- Kapros S., *Localisation des fonctions logistiques dans la région Nord - Pas-de-Calais*, DEA Transport, Ecole nationale des ponts et chaussées, 1990.
- Kasinitz P. (éd.), *Metropolis, Centre and Symbol of Our Times*, MacMillan, 1995.
- Keith J., "Transport in the New York Region", *Built Environment*, vol. 17, n° 2, 1991.
- Knafou R. (coordination), *Métropoles et villes géantes. Pour une écologie urbaine*, 2ème festival International de Géographie de Saint-Dié-des-Vosges, Editions de l'Est, 1992.
- La Sablière (de) P., "Marchandises en ville : le voile bientôt levé", *Circuler*, n° 72, mars-avril 1996.
- Laboratoire d'économie des transports (LET), "Transports des marchandises en ville, enquête réalisée à Bordeaux, premiers enseignements", *Programme "transports de marchandises en ville"*, "mallette" des résultats de la première phase, Lyon, ministère de l'Équipement et al., août 1996.
- Lachaume J. F., *L'administration communale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1994.
- Lacoste G., Danchin G., Boussaada D., Allouli. M. et Chauvel J. P., *La coopération intercommunale en Ile-de-France*, IAURIF, 1989.
- Lakota A. M. et Milelli C. (coordinateurs), *Ile-de-France, un nouveau territoire*, Montpellier, GIP Reclus - La Documentation française, 1989.
- Lamy transport, volume I, Paris, Lamy S. A., 1997.
- Lascoumes P., "Négocier le droit, formes et conditions d'une activité gouvernementale conventionnelle", *Politiques et Management Public*, vol. 11, n°4, décembre 1993.
- Le Galès P., "Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine", *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n° 1, février 1995.
- Le Gendre L., "New York/New Jersey : difficile mutation", *Journal de la marine marchande*, n° 1669, 5 juillet 1996.
- Lefèvre C., "Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés", *Revue 2001 Plus...*, Paris, ministère de l'Équipement, n°33, janvier 1995.
- Lefèvre C., "Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992)", *Politiques et Management Public*, vol. 10, n°4, décembre 1992.
- Lefèvre C., "Les institutions d'agglomération", in Némery J. C. et Wachter S. (sous la dir. de), *Entre l'Europe et la Décentralisation : les institutions territoriales françaises*, Paris, DATAR, Editions de l'Aube, 1993.
- Lefort P., "La ville et ses acteurs depuis 1970", *Urbanisme*, n° 213, 1986.
- Leurquin B., "Les services publics dans la loi d'orientation", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 2, 1995.
- List G. et Turnquist M., *Estimating Multi-Class Truck Flow Matrices in Urban Areas*, communication présentée à la réunion annuelle du Transportation Research Board, Washington DC, janvier 1994.

- Lo F. C., "The Impacts of Current Global Adjustment and Shifting Techno-Economic Paradigm on the World City System", in Fuchs et al., *Mega-City Growth and the Future*, United Nations University Press, 1994.
- Long M., "Service public, services publics : déclin ou renouveau ?", *Revue Française de Droit Administratif*, 11 (3), mai-juin 1995.
- Lorrain D. et Stoker G. (sous la direction de), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- Lorrain D., "France : le changement silencieux", in Lorrain D. et Stoker G. (sous la dir. de), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- Lorrain D., "Introduction : l'extension du marché", in Lorrain D. et Stoker G. (sous la dir. de), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, La Découverte, 1995.
- Lorrain D., "La grande entreprise urbaine et l'action publique", *Sociologie du Travail*, février 1995.
- Lorrain D., "Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains", *Politiques et Management Public*, vol. 5, n° 3, septembre 1987.
- Lueck T. J., "Les new-yorkais se paient des municipalités privées", *Courrier International*, n° 219, 12-18 janvier 1995.
- Mairie de Paris, *Mieux vivre à Paris, le Marais*, document d'étude du service voirie de la Mairie de Paris, 1993.
- Malézieux J., "L'aménagement de nouveaux espaces d'activités dans l'agglomération parisienne. Principes et modalités", *Ile-de-France un nouveau territoire*, Montpellier, GIP Reclus, 1989.
- Marillia D., *Les pouvoirs du maire*, Paris, Berger-Levrault (Coll. Administration locale), 1994.
- McDowel B. D., "Case Study Findings on Metropolitan Planning Organizations", *Transportation Research Circular*, n° 450, décembre 1995.
- McKinnon A., "City Logistics : A British Perspective", communication au séminaire *City Logistics and Product Channel Logistics*, Milan 1991.
- Méjan F., "Législation et jurisprudence, la réglementation de la circulation des véhicules sur les voies publiques urbaines", *Revue Administrative*, n° 82, 1961.
- Ménerault P. *Réseaux de transports et solidarités territoriales en milieu urbain*, thèse de doctorat en Urbanisme, Université de-Paris-Val-de-Marne, LATTIS-ENPC, février 1991.
- Merlet Y., *Sécurité et prévention des accidents du travail dans le secteur routier de marchandises*, rapport au Conseil général des ponts et chaussées, n° 94-167, juin 1995.
- Ministère de l'Équipement, CERTU, Ademe, Communauté urbaine de Bordeaux, *Programme "transports de marchandises en ville"*, "mallette" des résultats de la première phase, Lyon, CERTU, août 1996.
- Ministère de l'Intérieur, "Exercice des pouvoirs de police du maire au sein des communautés urbaines", *Journal Officiel*, circulaire aux préfets n° 68-108, 20 mars 1968.
- Ministère des Transports, *Travaux d'approfondissement du contrat de progrès*, documents de travail, octobre 1996.
- Miranda R. et Andersen K., *Alternative Service Delivery in Local Government, 1982-1992*, The Municipal Yearbook, International City/County Management Association, 1994.
- Mollenkopf J., "Planning the New York Metropolitan Region", communication à la conférence *Tokyo, New York, Paris*, Tokyo, octobre 1991.
- Morcheoine A., *Énergie, nuisances et transports de marchandises en ville, quelques points de repère*, communication au Conseil national des transports, avril 1994.
- Moreau J., "De l'interdiction faite à l'autorité de police d'utiliser une technique d'ordre contractuel. Contribution à l'étude des rapports entre police administrative et contrat", *Actualité Juridique- Droit Administratif*, janvier 1965.
- Moreau J., encyclopédie juridique Dalloz, fascicule sur la police n° 2213.

- Morrill R. L., "Myths about Metropolis" in Hart (éd.), *Our Changing Cities*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1990.
- Muller G., *Intermodal Freight Transportation*, ENO Foundation, 1995 (3e éd.).
- New York City Economic Development Corporation (NYCEDC), *NYC Freight Issues. Creating a Rationalized Rail Freight, Warehouse -Distribution Network*, rapport interne, Transportation and Commerce Unit, NYCEDC, mai 1994.
- New York Consolidated Laws Service, *Vehicle and Traffic Law* (à partir de la section 1190), Rochester NY, Lawyers Cooperative Publishing, 1992.
- Nicot B. H., *Le souci du développement durable dans les grandes métropoles*, Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, papier n°95-02, Université de Paris XII, 1995.
- Niérat P., "Aire de marché des centres de transbordement rail-route : pertinence de la théorie spatiale", communication à la 6ème Conférence Mondiale sur la Recherche dans les Transports, Lyon, juin-juillet 1992.
- Observatoire Economique et Statistique des Transports (O.E.S.T.), *Le marché des véhicules, immatriculations en 1995, parc au 1er janvier 1996*, juillet 1996.
- Observatoire Economique et Statistique des Transports (O.E.S.T.), *SITRAM, résultats généraux, les trafics de marchandises, statistiques de l'année 1992*, ministère de l'Equipement, décembre 1993.
- Observatoire Economique et Statistique des Transports (O.E.S.T.), *Tableau de bord régional des transports, 1986 à 1993*, décembre 1995.
- Offner J. M., "La voirie : un réseau en quête d'opérateurs", communication au colloque *Aménagement et sécurité des réseaux routiers locaux*, INRETS, juin 1990.
- Ogden K. W., *Urban Goods Movement : A Guide to Policy and Planning*, Aldershot, Ashgate, 1992.
- Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.), *Gestion de la distribution des marchandises en zone urbaine, résumé de l'expérience de plusieurs pays*, Programme de Recherche Routière, Paris, O.C.D.E., octobre 1980.
- Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.), *La logistique avancée et le transport routier de marchandises. Recherche en matière de routes et de transports routiers*, Paris, O.C.D.E., 1992.
- Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.), *Le transport urbain des marchandises*, Groupe consultatif sur la recherche en matière de transport (B. Price président), Paris, O.C.D.E., octobre 1970.
- Paché G. et Paraponaris X., *L'entreprise en réseau*, Paris, Presses Universitaires de France (coll. Que Sais-Je ?), 1993.
- Petit S., "Analyse du rôle de la commune dans la production des services publics locaux. Méthodologie et résultats dans le cas de trois communes de Rhône-Alpes", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, 1994.
- Picard E., *La notion de police administrative* (2 tomes), Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence et Publications de l'Université de Rouen, 1984.
- Pisarski A. E., *Metropolitan Goods Movement : Needed changes to foster economic growth*, rapport pour le "Goods Movement Task Force" du Business Transportation Council, 1993.
- Pivet Y., "Les sociétés d'économie mixte locales : la diversification d'activité et ses limites", *Actualité juridique - Droit administratif*, 20 septembre 1993.
- Port Authority of New York and New Jersey, *1991 Interstate Truck Commodity Survey - George Washington Bridge*, Interstate Transport Department, New York, 1992.
- Port Authority of New York and New Jersey, *Comprehensive Annual Financial Report for the Year Ended December 31, 1994*, New York, 1995.
- Port of New York Authority, *The Port of New York Authority, A Monograph*, New York, 1936.

- Préfecture de la Région Parisienne, *Les transports de marchandises dans la région parisienne*, document de synthèse, avril 1974.
- Préfecture de la région d'Ile-de-France, *Schéma Directeur Ile-de-France*, juin 1994.
- Prud'homme R., "De la gestion des services urbains à la gestion du logement", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n° 3, 1995.
- Prud'homme R., *Les sept plus grandes villes du monde*, Observatoire de l'Economie et des Institutions Locales, papier n°94-08, Université de Paris XII, 1994.
- Quinet E. (sous la dir. de), *Les entreprises et le transport*, Paris, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, 1985.
- Regional Plan Association (RPA), *A Region at Risk, Executive Summary of the Third Regional Plan for the New York-New Jersey-Connecticut Metropolitan Area*, New York, août 1996.
- Regional Plan Association (RPA), *The Tri-State Competitive Region Initiative*, document de travail, 1995.
- Rèmond-Gouilloud M., *Le contrat de transport*, Paris, Dalloz, 1993.
- Réseaux techniques et intercommunalité ; entre territoires fonctionnels et institutionnels*, Journée scientifique organisée par le GRAL et le GDR Réseaux, Paris, 13 octobre 1994.
- Reynaud C. et M. Girault, "Distribution urbaine : éléments quantitatifs et enjeux économiques", *Transport, Environnement, Circulation*, n° 86, janvier-février 1988.
- Rhein C. et Berger M., *L'Ile-de-France et la recherche urbaine*, Strates-CNRS, Paris I, DATAR et Plan Urbain, 1992.
- Ribeill G. et Vauclare C. (sous la dir. de), *Transports 93, professions en devenir. Enjeux et réglementations*, Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées, 1992.
- Richer D., *Le maire et la police municipale*, Paris, Litec (Guides pratiques de l'Administration territoriale), 1994.
- Rigaud P., "Faut-il promouvoir des réseaux de plates-formes logistiques ?", journées des 28 et 29 janvier *Cycle transport de marchandises - développement des plates-formes logistiques*, ENPC, 1992.
- Robert M. "Plates-formes logistiques multimodales : halte à la prolifération anarchique", *Les Echos*, 1er avril 1993.
- Roncayolo M., "Qu'est-ce que la "cité globale" ? Marcel Roncayolo répond à Guy Burgel", in Burgel G. (sous la dir. de), *Villes en parallèle : Paris-New York*, Université Paris X, n° 20-21, décembre 1994.
- Roncayolo, M., "Métropoles : hier et aujourd'hui", communication au Colloque *Métropoles en déséquilibre ?*, Lyon 22-23 nov. 1990, Paris, Economica 1993.
- Rosanvallon P., "L'évolution de la notion de service public", communication au colloque de Cerisy *Métamorphoses de la ville*, Paris, Economica, 1987.
- Roth J., *Le service de la police municipale est-il en voie de disparition ?* note de travail, Cahiers de l'Administration territoriale, n° 7, 1984.
- Rouault M. C., *L'intérêt communal*, Lille, Presses Universitaires de Lille, 1991.
- Roudier J., *Distribution et ramassage des marchandises en milieu urbain*, compte-rendu de conférence européenne des ministres des Transports, Table Ronde 31, 1976.
- Rougevin-Baville M., Denoix de Saint Marc R. et Labetouille D., *Leçons de droit administratif*, Paris, Hachette, 1989.
- Roullier J., "L'organisation administrative et financière de la région parisienne", in *Où va Paris ?*, Paris, Morvan (Les grandes enquêtes), n° 18-21 décembre 1966-septembre 1967.
- Salini P., "Transport routier, questions sur la régulation", *Bulletin des Transports et de la Logistique*, n° 2654, 1er avril 1996.
- Sassen S., *The Global City, New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 1991.
- Savas E. S., "Bringing His Gospel Home: City Hall Lends Ear to Captain of Privatization", *New York Times*, 25 mai 1995.

- Savitch H. V., "Reorganization in Three Cities. Explaining the Disparity Between Intended Actions and Unanticipated Consequences", *Urban Affairs Quarterly*, vol. 29, n° 4, juin 1994.
- Savy M. et Dablanc L., "Logistique et gestion du territoire : le cas de l'Ile-de-France", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1, 1996.
- Savy M. et Rowe F., "Secteur du transport ou système de transport ? La face émergée de l'iceberg", *Les cahiers scientifiques du transport*, n° 22, 1990.
- Savy M. et Veltz P. (sous la direction de), *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, Paris, DATAR/Editions de l'Aube (Coll. Monde en cours), 1993.
- Savy M., *Comité aménagement et logistique en Ile-de-France (CALIF) - Propositions de schéma logistique régional*, rapport du groupe de travail n° 2, 1989.
- Savy M., Dablanc L. et Massé F., *Le transport de marchandises et la ville : une vision européenne*, rapport au ministère de l'Équipement, mars 1995.
- Savy M., "Lieux, flux, territoire, la logistique et les villes", *Le Courrier du CNRS, numéro spécial du PIR-Villes : La ville*, novembre 1993.
- Savy M., *Logistique et territoire, le nouvel espace des transports*, Montpellier, GIP Reclus, 1993.
- Savy M., *Morphologie et géographie des réseaux logistiques*, document de travail LATTS-Ecole nationale des ponts et chaussées, janvier 1995.
- Sayre W. S. et Kaufman H., *Governing New York City : Politics in the Metropolis*, New York, Norton, 1960.
- Simon J. P., *L'esprit des règles, réseaux et réglementation aux Etats-Unis : câble, électricité, télécommunications*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- Singer J., *Le maire et ses pouvoirs de police*, Paris, Sirey (coll. Administration départementale et communale), 1960.
- Singer J., "Les communautés urbaines et la collaboration intercommunale", *Revue Administrative*, recueil de l'année 1967.
- SODISYS, *Marchandises en ville, étude préliminaire de centres logistiques urbains, Arras Douai, Lille*, rapport au ministère des Transports dans le cadre du programme : "Transport de marchandises en ville", septembre 1996.
- Stoffaës C., *Services publics question d'avenir*, Paris, Commissariat général au plan-Odile Jacob-La Documentation française, 1995.
- Strauss-Wieder A., "Present Trends and Future Demand for Goods Distribution", *International Symposium on Motor Carrier Transportation*, Williamsburg, Virginia, 1993, Washington DC., National Academy Press, 1994.
- Strauss-Wieder A., "The Truck Commodity Survey in the New York-New Jersey metropolitan area", in Chatterjee (éd.), *Goods Transportation in Urban Areas*, New York, American Society of Civil Engineers, 1988.
- Sullivan J., "Port Authority Rejects Hiring Private Manager for Newark Airport", *New York Times*, 15 décembre 1995.
- Taylor J., Langellé J. G. et Andrew C. (éds), *Capital Cities - Les capitales, perspectives internationales*, Ottawa, Carleton University Press, 1993.
- Tchernoff M., *Du pouvoir réglementaire des maires*, thèse pour le doctorat, Faculté de droit de Paris, 1899.
- Teske P., Best S. et Mintrom M., *Deregulating Freight Transportation - Delivering the Goods*. Washington DC, The American Enterprise Institute Press, 1995.
- Transportation Research Board, *Providing Access for Large Trucks*, Special Report, n° 223, 1989.
- Transports Actualités*, "Distribution urbaine : des solutions pour sortir du désordre, n° 534, 6-12 janvier 1995.
- Transports Urbains*, numéro spécial : "Transports de marchandises en zone urbaine", avril-juin 1996.

- Trorial J., Dumont-Fouya L. et Monnet R. (rapporteurs), *Les transports de marchandises en Ile-de-France*, rapport au Conseil économique et social de la région d'Ile-de-France, décembre 1994.
- Tulard J., "Les circonscriptions administratives dans Paris et en Ile-de-France sous la Révolution et l'Empire", in *Les circonscriptions administratives dans Paris et l'Ile-de-France*, Centre de Recherches et d'Etudes sur Paris et l'Ile-de-France, n° 10, mars 1985.
- Vaujour J., *Le plus grand Paris*, Paris, Presses Universitaires de France, 1970.
- Vedel G., *Bases constitutionnelles du droit administratif*, Etudes et Documents du Conseil d'Etat, fascicule n° 8, 1954, p. 25, pp. 21 - 53.
- Vedel G., *Droit administratif* (2 tomes), Paris, Presses Universitaires de France (coll. Thémis), 1992.
- Veltz P., "Entreprises et territoire", *Annales des Mines*, novembre 1991.
- Veltz P., "Métropolisation et dynamiques d'organisation des firmes" communication au colloque *Métropoles et aménagement du territoire*, Université Paris-Dauphine, 12 et 13 mai 1993.
- Veltz P., *Mondialisation, villes et territoires, l'économie d'archipel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996.
- Vercammen P., Boudouin D. et Bussiéras J., "Les plates-formes en zone dense d'Ile-de-France", *Transport Environnement Circulation*, n° 133, novembre-décembre 1995.
- Villeneuve S., "les courses en supérette, c'est plus naturel", *Libération*, 4 octobre 1994.
- Visser J., *Urban Distribution Centres*, document interne, Delft University of Technology (OTB Research Institute for Policy Sciences and Technology), 1994.
- Wachter S., *La ville contre l'Etat ?*, Montpellier, GIP Reclus, 1995.
- Walsh A. H., "Public Authorities and the Shape of Decision Making", in Bellush J. et Netzer D. (éds), *Urban Politics New York Style*, New York, ME Sharpe Inc, 1990.
- Watson P., *Urban Goods Movement*, Lexington Books, 1975.
- Weber A. *Über des Standort den Industrien*, Tübingen, 1909, trad. anglaise : *Alfred Weber's theory of the location of industries*, Chicago, The University of Chicago Press, 1929.
- Weizman M., "Les livraisons de marchandises dans le centre de St-Denis", DREIF, journée ATEC : "Le poids lourd et la ville", 1980.
- Whiteing A. E., *Freight in Urban Areas: A European Comparative Study of the Potential for Urban Freight Trans-shipment Facilities*, University of Huddersfield, 1996.
- Winger Y., *Les poids lourds dans la ville*, rapport de stage, Ecole Centrale de Lille, avril-juillet 1993.
- Wood R., *1400 governments - The Political Economy of the New York Metropolitan Region*, Cambridge, Harvard University Press, 1961.
- Wood R., *Measuring Urban Freight in the Tri-State Region*, rapport à la Tri-State Transportation Commission de New-York, 1973.
- Zylberberg L., *De la région de Paris à l'Ile-de-France, construction d'un espace politique*, Thèse de doctorat, Institut d'études politiques de Paris, 1993.
- Zylberberg L., "Décentralisation et région parisienne, un couple maudit ?" *Actualité Juridique -Droit Administratif*, 20 avril 1992.

TABLE DES CARTES

Carte 1. Les agglomérations de Paris et New York -----	73
Carte 2. Redistribution spatiale des fonctions économiques dans l'agglomération parisienne -----	77
Carte 3. Le trafic de poids lourds sur les réseaux routiers de la zone dense parisienne -----	81
Carte 4. Grands itinéraires ferroviaires du fret (technique du "double-stack") aux Etats-Unis, 1984-1993. -----	83
Carte 5. Trafics ferroviaires du fret (technique du "double-stack") aux Etats-Unis (en volume) -----	84
Carte 6. Principaux flux routiers et ferroviaires inter-régionaux de produits manufacturés (tonnage) en France -----	90
Carte 7. Pôles d'accueil du fret aérien en Europe (1987), en volume -----	93
Carte 8. Effets de barrière à Paris pour le fret aérien -----	94
Cartes 9-a et 9-b. Effectifs et évolution des emplois de manutention, stockage, transport en France (1982-1990). -----	98
Carte 10. Les villes d'accueil de la polarisation logistique en France -----	100
Carte 11. Cinq corridors de pénétration autoroutière des marchandises en Ile-de- France -----	108
Carte 12. Localisation des principales plates-formes parisiennes -----	109
Carte 13. Les plates-formes logistiques de la zone dense parisienne -----	111
Carte 14. La spécialisation de l'est parisien sur les fonctions de stockage-transport -----	112
Carte 15. Localisation des ponts et tunnels entre New York et le New Jersey -----	114
Carte 16. La concentration de l'emploi du transport dans l'agglomération new- yorkaise -----	117
Carte 17. Emplois créés directement ou indirectement par la Port Authority -----	201
Carte 18. Réglementations municipales en matière de circulation des véhicules utilitaires, zone dense de la région parisienne. -----	222
Carte 19. Réglementations municipales en matière de stationnement des véhicules utilitaires, zone dense de la région parisienne. -----	222
Carte 20. Réglementations municipales des livraisons, zone dense de la région parisienne. -----	222
Carte 21. Les grands axes routiers et les réglementations de poids lourds entre New York et le New Jersey -----	233

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1. Efficacité décroissante du transport de fret en véhicules légers -----	42
Tableau 2. Obstacles à l'amélioration de l'efficacité urbaine du transport des marchandises -----	43
Tableau 3. Production, surproduction des sept plus grandes villes du monde, 1990-----	68
Tableau 4. Différentes mesures de l'agglomération à Paris et New York -----	72
Tableau 5. Concentration et spécialisation logistiques de l'Ile-de-France (IDF) en tonnages transportés -----	88
Tableau 6. Place de l'Ile-de-France dans le commerce extérieur français en 1990-----	91
Tableau 7. Différents indicateurs de spécialisation logistique à Paris -----	95
Tableau 8. Différents indicateurs de spécialisation logistique à New York -----	104
Tableau 9. Compétences réglementaires sur le réseau routier aux USA -----	160
Tableau 10. Réglementation du fret dans les communes de la zone dense -----	219
Tableau 11. Problèmes de congestion dans les communes de la zone dense-----	220
Tableau 12. Adéquation des réglementations des communes de la zone dense-----	220
Tableau 13. Coopération en matière de fret dans les communes de la zone dense-----	226
Tableau 14. Les types d'offre d'espace de livraison-----	234
Tableau 15. Réglementation des livraisons à Paris, 1991 -----	237
Tableau 16. Rédaction courante des articles 12 des plans d'occupation des sols en zone dense parisienne -----	243
Tableau 17. Principales dispositions du POS de New York en matière d'accueil des livraisons -----	247
Tableau 18. Des mesures publiques contre-productives -----	255
Tableau 19. Des expériences de centres de distribution urbaine en Europe et au Japon-----	263
Tableau 20. Les catégories juridiques de l'intervention publique sur le transport des marchandises en ville : de la police au service-----	284

TABLE DES GRAPHIQUES

Graphique 1. Ordres de grandeurs pour le transport de marchandises en ville -----	32
Graphique 2. Poids de l'Ile-de-France dans le total national (nombre d'entreprises et d'emplois du transport)-----	96
Graphique 3. Place de New York dans la production nationale du transport-----	105
Graphique 4. Le stationnement pour les livraisons dans l'agglomération bordelaise-----	235

TABLE DES SCHEMAS

Schéma 1. Les mouvements engendrés par le commerce de détail dans l'agglomération bordelaise (CUB). -----	40
Schéma 2. Deux configurations des réseaux logistiques-----	59
Schéma 3. Densités et superficies comparées des régions de Paris et New York-----	74
Schéma 4. Hiérarchisation fonctionnelle de l'espace par les plates-formes logistiques-----	191
Schéma 5. Le passage de la police au service-----	286
Schéma 6. Le cloisonnement des compétences spatiales sur la voirie -----	304
Schéma ANNEXE. Les solutions juridiques possibles en matière d'homogénéisation intercommunale des règles de circulation des véhicules transportant des marchandises -----	438

TABLE DES MATIERES

<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	1
1. L'observation de départ	2
2. Le contexte scientifique et le choix de la discipline	4
3. La méthode et le terrain	7
4. La structure du document	12
5. Neuf constats.....	14
<u>PREMIERE PARTIE : LE TRANSPORT DES MARCHANDISES DANS LES METROPOLES</u>	16
INTRODUCTION DE LA PARTIE I.....	17
SECTION I. PREAMBULE : LE TRANSPORT DES MARCHANDISES EN VILLE, UNE DEFINITION ET UNE MESURE DIFFICILES.....	19
Chapitre 1. Le choix d'une définition.....	19
Chapitre 2. Les résultats précédents	22
1. Panorama bibliographique	22
1.1. Des programmes fondateurs.....	22
1.2. Une mise en suspens	24
1.3. Un nouvel intérêt.....	25
2. Permanence des constats, nouveau contexte	27
3. Des champs peu couverts	30
Chapitre 3. Des éléments statistiques.....	30
1. Spécialisation en transport de la ville et concentration urbaine du fret.....	31
2. Les résultats de l'enquête de Bordeaux	34
2.1. Une typologie des établissements générateurs.....	35
2.2. Une typologie des chaînes de livraison.....	35
2.3. Une étude spatiale des mouvements de fret	37
2.4. Une classification des mouvements selon le type de véhicule utilisé	39
2.5. L'étude des conditions de stationnement.....	41
Chapitre 4. Des évolutions défavorables	41
3.1. Baisse de l'efficacité du transport de marchandises en ville	41

3.2. Obstacles à "l'optimum urbain" du transport des marchandises en ville.....	43
3.3. Externalisations et impacts sur la ville.....	45
SECTION II. LA PRESSION LOGISTIQUE A PARIS ET NEW YORK.....	47
Chapitre 1. La spécificité logistique des grandes métropoles	47
1. Métropole et prestations logistiques	48
1.1. Métropoles et attraction des activités logistiques	48
1.2. Logistique et offre de services des métropoles.....	52
2. Logistique, fonction globale de pilotage des flux	53
2.1. La logistique, facteur permissif du système productif.....	54
2.2. La logistique, facteur incitatif à la localisation des activités en métropole	57
3. La sur-représentation logistique : première définition	62
3.1. Un transit additionnel.....	63
3.2. Les déplacements internes.....	64
4. Conclusion : l'ambivalence de la gestion publique métropolitaine de la logistique	65
Chapitre 2. Etudier Paris et New York.....	66
1. Un rôle d'intermédiation avec l'extérieur	67
1.1. Deux "mégavilles" sur-productives.....	67
1.2. Un rôle de pilotage stratégique	69
2. Des espaces internes générateurs de déplacements complexes.....	71
2.1. Population et superficie : des zones fragmentées	72
2.2. Activités et flux : des zones polycentriques	75
Chapitre 3. Quelle pression logistique à Paris et New York ?.....	80
1. Les contraintes d'infrastructures	81
1.1. En région parisienne.....	81
1.2. En région new-yorkaise	82
2. L'attraction des flux extérieurs.....	84
2.1. En région parisienne.....	85
2.2. En région new-yorkaise	102
3. La complexité de l'organisation logistique interne	107
3.1. En région parisienne.....	107
3.2. En région new-yorkaise	113
3.3. Un effet d'accroissement du trafic utilitaire	118
CONCLUSION DE LA PARTIE I	120

<u>DEUXIEME PARTIE : LA REPONSE PUBLIQUE</u>	124
INTRODUCTION DE LA PARTIE II.....	125
SECTION I. LE CADRE JURIDIQUE GENERAL.....	128
Chapitre 1. D'une réglementation du marché à une réglementation des professions	129
Chapitre 2. La prise en compte du fret urbain dans le droit : l'exemple français.....	131
1. L'opération de livraison	133
1.1. Le droit traditionnel de la livraison	134
1.2. Les prestations annexes	135
2. Les métiers du fret urbain	138
2.1. Les transporteurs	139
2.2. Le conducteur.....	142
3. Les véhicules du fret urbain	145
4. Conclusion : l'invisibilité du fret urbain dans le cadre juridique.....	147
Chapitre 3. La "réglementation spatiale" du fret	149
1. Des compétences locales importantes sur la circulation et l'urbanisme en France.....	149
1.1. La circulation des véhicules sur la voirie	149
1.2. Les compétences d'urbanisme	154
1.3. Conclusion	156
2. Aux Etats-Unis, une décentralisation croissante des décisions sur le fret..	157
2.1. "Police power" et réglementation de la circulation.....	157
2.2. Un contexte de décentralisation et de déréglementation	161
Chapitre 4. Conclusion : invisibilité du fret et pouvoirs locaux croissants.....	165
SECTION II. GESTION ET PLANIFICATION DES GRANDS "OBJETS" LOGISTIQUES	167
Chapitre 1. Les institutions intervenantes	168
1. L'insuffisance de la coordination institutionnelle	168
1.1. A Paris, le manque d'intermédiaire régional	168
1.2. Une structure bi-étatique à New York.....	170
1.3. Quelques structures de partenariat informel.....	172
2. Un degré non négligeable d'intervention publique.....	175
2.1. Les équipements-supports.....	176
2.2. Les services	177
3. Les espoirs mis dans la multimodalité	180
3.1. Les ambitions affichées et les enjeux	180

3.2. Le déficit institutionnel en matière de multimodalité.....	182
Chapitre 2. La politique de plates-formes logistiques en région parisienne	185
1. Des politiques nationales incitatrices.....	185
1.1. Les objectifs initiaux.....	186
1.2. La "prolifération" locale des plates-formes logistiques	187
2. Des politiques parisiennes à contre-courant.....	188
2.1. Des besoins spécifiques	188
2.2. Une offre inadaptée.....	188
2.3. Peu d'investissement public direct	192
2.4. La planification des équipements logistiques.....	193
Chapitre 3. La Port Authority of New York and New Jersey	196
1. Une autorité portuaire originale	196
1.1. Une des plus grandes autorités portuaires américaines.....	196
1.2. Un modèle de coordination bi-étatique des systèmes de transport	198
2. Les changements actuels : un déclin de la coordination régionale.....	204
2.1. Des changements significatifs ?	204
2.2. La coordination du système de transport new-yorkais.....	205
Chapitre 4. Conclusion.....	207

SECTION III. LA REGLEMENTATION DE LA CIRCULATION ET DES
LIVRAISONS.....210

Chapitre 1. La gestion de la circulation des véhicules utilitaires	210
1. La distribution originale des compétences réglementaires sur la circulation.....	211
1.1. La spécificité de la région parisienne	212
1.2. La circulation dans l'Etat de New York	213
2. Politique générale en matière de fret dans les régions parisienne et new- yorkaise.....	218
2.1. L'enquête effectuée en région parisienne	218
2.2. Fret et circulation à New York	228
Chapitre 2. Les arrêts pour livraisons et enlèvements	234
1. Définitions.....	234
2. L'arrêt sur voirie.....	235
2.1. En région parisienne.....	235
2.2. En région new-yorkaise	239
3. L'accueil des véhicules utilitaires hors voirie	242
3.1. L'article 12 du POS en région parisienne	242
3.2. Exemple de Montreuil en Seine - Saint-Denis	244

3.3. Le code de l'urbanisme à New York.....	246
4. Conclusion : deux types de ruptures des territoires fonctionnels de la logistique	247
Chapitre 3. Les réglementations du fret dans d'autres villes françaises.....	248
1. Les livraisons	249
1.1. Les zones piétonnes	249
1.2. Les quartiers non piétons réglementés	250
1.3. Domaine public, domaine privé	251
2. La circulation et le stationnement des camions	251
2.1. En matière de circulation.....	252
2.2. En matière de stationnement	252
3. L'application des règles.....	253
4. L'intercommunalité	253
Chapitre 4. Mesures peu innovantes et contre-productives.....	254
1. Tableau : Des mesures publiques contre-productives.....	254
2. La question de la professionnalisation du fret urbain	257
SECTION IV. LES EXPERIENCES DE "CENTRES DE DISTRIBUTION URBAINE"	260
Chapitre 1. Une idée ancienne	260
Chapitre 2. Les expériences actuelles de centres de distribution urbaine	262
1. Présentation générale	262
1.1. Tableau : Des expériences de centres de distribution urbaine	262
1.2. Trois "modèles" de CDU	264
1.3. Le statut actuel des CDU recensés.....	267
2. Les problèmes posés par les CDU	268
2.1. Le métier de "distributeur urbain"	269
2.2. L'implication des destinataires	270
2.3. La priorité accordée au centre-ville.....	270
2.4. L'encadrement réglementaire et la participation publique.....	271
Chapitre 3. Une réponse radicale au transport des marchandises en ville ?	272
CONCLUSION DE LA PARTIE II.....	273
<u>TROISIEME PARTIE : LA GESTION PUBLIQUE DU FRET ENTRE POLICE ET SERVICE</u>	278
INTRODUCTION DE LA PARTIE III	279

SECTION I. PREAMBULE : UN TABLEAU ENTRE POLICE ET SERVICE PUBLIC	282
Chapitre 1. Tableau : de la police au service	282
Chapitre 2. Les catégories juridiques entre police et service.....	286
1. Le passage de la police au service	286
2. Catégories juridiques et gestion du fret	289
SECTION II. LA PART DE LA "POLICE" DANS LA GESTION DES VEHICULES UTILITAIRES.....	292
Chapitre 1. La circulation, objet de la police municipale	293
1. Les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 du code des collectivités territoriales ...	293
2. Les articles L. 2213-1 et L. 2213-2 du code des collectivités territoriales ...	294
Chapitre 2. Une conception restrictive de la police	296
1. L'évolution historique de la police municipale.....	296
1.1. L'affirmation d'un pouvoir propre du maire.....	297
1.2. Une conception de plus en plus restreinte de l'objet de police.....	299
2. Une inadaptation de la police municipale à l'organisation de la circulation.....	302
2.1. La police de la circulation reste un pouvoir propre du maire	302
2.2. La police de la circulation a pour but la protection de l'ordre public.....	311
3. Le rôle important de la jurisprudence	318
3.1. L'arrêt Lagoutte et Robin.....	319
3.2. Les principes généraux à respecter en matière de réglementation de la circulation	320
3.3. La jurisprudence récente relative à la circulation des poids lourds.....	322
3.4. La jurisprudence sur les emplacements réservés pour livraisons....	325
Chapitre 3. La circulation des marchandises : une activité moins bien identifiée que le transport des voyageurs.....	327
1. Analogies entre transport de fret et transport de personnes.....	328
2. Difficile identification d'une fonction du fret en ville.....	330
3. Des innovations juridiques pour le transport des voyageurs	331
SECTION III. LE FRET ET LA NOTION DE SERVICE.....	335
Chapitre 1. L'urbanisme	335
1. L'urbanisme réglementaire	336
2. L'urbanisme opérationnel et d'aménagement.....	338
Chapitre 2. La gestion de la voirie	339
1. Gestion de la voirie et service public.....	340

2. Les véhicules utilitaires dans les catégories d'usages de la voirie.....	341
3. Le régime des interventions en matière de voirie : impacts actuels et potentiels sur l'organisation du fret.....	343
3.1. Des moyens juridiques supplémentaires	344
3.2. Un domaine plus flexible que la police.....	346
Chapitre 3. Le fret et le service urbain.....	350
1. Les difficultés d'un service public du transport des marchandises.....	350
1.1. Sur la base de quelle mission d'intérêt général ?.....	351
1.2. Avec quelles modalités ?.....	353
1.3. Avec quels engagements de service public?.....	356
2. L'évolution du champ du service urbain.....	359
2.1. La notion de service urbain.....	359
2.2. L'élargissement de la notion de service	361
2.3. Evolution parallèle du fret en milieu urbain	365
Chapitre 4. Le "déficit juridique de la ville"	366
1. L'insuffisance du droit des services urbains ?.....	366
2. Une neutralisation de l'espace urbain par le droit.....	369
CONCLUSION DE LA PARTIE III	372
<u>CONCLUSION GENERALE</u>	377
Le transport de marchandises en ville comme catégorie de recherche.....	378
Le transport des marchandises en ville entre la police et le service	380
Quelques lignes d'action	383
ANNEXES.....	388
ANNEXE 1 : Questionnaires et points méthodologiques enquête IAURIF.....	389
ANNEXE 2 : Liste des principaux entretiens.....	399
ANNEXE 3 : Sources et synthèse statistiques sur le fret urbain	401
ANNEXE 4 : Textes réglementaires en matière de livraisons en région parisienne, 1969-1991.....	409
ANNEXE 5 : Les dimensions des poids lourds aux Etats-Unis.....	412
ANNEXE 6 : Les principales institutions intervenant en matière de fret à Paris et New York	415
ANNEXE 7 : La politique française en matière de plate-forme logistique publique....	427
ANNEXE 8 : La réforme des plans de déplacements urbains.....	435

ANNEXE 9 : Une police spéciale du fret ?.....	438
BIBLIOGRAPHIE	446
I. Bibliographie thématique	448
La notion de transport de marchandises en ville	448
Le système logistique dans les grandes métropoles	450
Acteurs, instruments et politiques du fret	453
Droit du transport et fret urbain	457
Territoires institutionnels, services urbains, urbanisme	457
Le fret entre police administrative et service public	459
II. Bibliographie générale	463
TABLE DES CARTES	478
TABLE DES TABLEAUX	479
TABLE DES GRAPHIQUES	480
TABLE DES SCHEMAS	480
TABLE DES MATIERES.....	481