

# **APPARITION DE NOUVEAUX MODES DE RÉGULATION DU TRANSPORT DE MARCHANDISES EN VILLE : ANALYSE DES OUTILS JURIDIQUES UTILISÉS ET DE LEURS RELATIONS AVEC LE DÉVELOPPEMENT URBAIN DURABLE**

LAETITIA DABLANC, INRETS

AVEC LES TRAVAUX DE MATTHIEU DELAFOSSE, STAGIAIRE INRETS

---

Cette communication vise à présenter les premiers résultats d'une recherche engagée dans le cadre du programme interdisciplinaire « Développement urbain durable » du Centre national de la recherche scientifique (France). Ce projet, qui se déroule de janvier à décembre 2005, a pour objectif d'analyser les politiques menées et les types d'outils juridiques utilisés pour réguler le transport des marchandises dans les villes, et de tenter d'en identifier les relations vis-à-vis du développement urbain durable.

Après avoir présenté les enjeux du transport des marchandises pour la problématique du développement durable urbain (1), nous exposerons certaines des politiques que les grandes villes françaises et européennes ont engagées ces dernières années pour organiser la mobilité des marchandises (2.1 et 2.2), en concentrant l'analyse sur le contenu des arrêtés municipaux de circulation (2.3 et 2.4). Nous tenterons en conclusion de répondre à l'interrogation : sur la question particulière du transport des marchandises, le concept de développement durable structure-t-il les politiques des villes ?

## **1 TRANSPORT DE MARCHANDISES EN VILLE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Le transport des marchandises ne ressemble à aucune des autres activités se déroulant dans un territoire local : très présent dans l'espace public (il occupe 20 % de la voirie urbaine<sup>1</sup>), gros émetteur de nuisances (il est responsable de plus de la moitié des particules émises par le trafic routier urbain), indispensable

à l'approvisionnement et aux activités quotidiennes de tous les établissements localisés en ville, il n'en échappe pas moins au cadre d'analyse de la plupart des acteurs et observateurs des politiques urbaines. Il est en effet fondamentalement perçu comme extérieur à la ville : dans ce premier chapitre, nous verrons pourquoi, et en quoi cela structure la relation que ce transport entretient avec le développement durable.

## **1.1 Des enjeux économiques et sociaux forts mais une mobilité peu déterminée par les territoires**

Pour bien appréhender la nature du transport urbain des marchandises, rapportons nous à quelques ratios simples : dans une agglomération française, un emploi génère en moyenne une livraison (ou un enlèvement) par semaine, ratio qui se décline pour chaque grand secteur d'activité (0,2 pour les banques, 6 pour les librairies, 8 pour les entrepôts industriels, etc.). Ce ne sont pas tant les chiffres précis qui sont importants que leur relative invariance. Plus précisément, à chacune des activités (commerciales, tertiaires, industrielles, administratives...) présentes dans une ville correspond un profil de génération de trafic de marchandises qui reste quasiment constant d'un territoire urbain à un autre : sur le plan logistique, une boulangerie fonctionne à peu près de la même façon qu'elle soit située en grande périphérie d'une ville moyenne ou au cœur dense d'une très grande agglomération.

Ainsi, la mobilité des marchandises, qui représente, dans une ville, entre 20 et 30 % des véhicules-kilomètres effectués (en équivalent voitures particulières), est-elle déterminée par un ensemble de décisions stratégiques prises, au sein de chaque filière économique, à une échelle au moins régionale. On voit déjà là l'une des premières difficultés que rencontrera une administration locale pour réguler le transport des marchandises : les déterminants logistiques échappant aux territoires locaux, peu de leviers sont disponibles pour agir de façon structurelle sur la mobilité des marchandises. Pour les petites villes, cette impuissance est encore plus grande puisque bien souvent, dans ces villes, les chaînes de transport ne passent même pas par des plates-formes locales. Les tournées des transporteurs sont organisées à partir d'entrepôts situés à des dizaines de kilomètres du centre urbain.

Ce caractère insaisissable du transport des marchandises contraste avec les enjeux socio-économiques qu'il représente pour une ville, dont il permet le fonctionnement commercial et économique. Le secteur transport/logistique représente globalement entre 6 et 8 % de la population active, dont une part importante travaille sur la courte distance et la livraison urbaine (environ un

tiers). Ce marché du travail connaît d'importantes tensions, les exigences de qualification et les niveaux de rémunération sont soumis aujourd'hui à des pressions fortes et parfois contradictoires entre des clients et donneurs d'ordre intraitables en matière de délais et de qualité de service, et des employeurs cherchant à accroître la productivité dans un secteur aux marges faibles. Le monde du transport local des marchandises, où la sous-traitance est importante et où l'artisanat côtoie la grande entreprise, est fortement hétérogène. On y relève, plus qu'ailleurs, de nombreuses infractions à la réglementation du travail et il y subsiste même une part de travail clandestin, alors que ces pratiques se sont raréfiées dans le transport interurbain. Il faut bien comprendre que le transport est souvent une simple variable d'ajustement d'un système qui, de façon impérative, doit approvisionner la ville en temps et en heure : au livreur de se « débrouiller » et de contourner les obstacles physiques et réglementaires inhérents à l'espace urbain.

## **1.2 Des impacts environnementaux importants pour la ville**

Le transport des marchandises a un impact environnemental non négligeable sur le milieu urbain : il contribue à hauteur de 20 à 60 % (en fonction des polluants considérés) à la pollution locale due aux transports, et à plus d'un quart du CO<sub>2</sub> émis par l'ensemble des trafics urbains. Dans un ouvrage à paraître prochainement (LET - ARIA Technologies - Systems Consult, 2005)<sup>5</sup>, les bilans environnementaux du transport des marchandises sont précisés pour certaines agglomérations. Ainsi, 50 tonnes équivalent pétrole (TEP) par heure sont consommées pour approvisionner l'agglomération de Dijon. Si l'on ajoute la circulation de transit des véhicules de transport de marchandises, qui consomme 17 TEP par heure, ce sont près de 26% des consommations totales de TEP liées au trafic routier de l'agglomération qui relèvent du transport de fret.

Les émissions atmosphériques dues au transport des marchandises sont également importantes. Voici le tableau des émissions du trafic routier, aux heures de pointe du matin, pour l'agglomération dijonnaise.

Emissions en kg/h	CO	Nox	HC	SO2	Particules
Tout trafic	1124	312	166	9	15
Voitures particulières	894	173	122	4	5
Transport de marchandises en ville (TMV)	225	113	41	4	9
Transit de marchandises	5	26	3	1	1
<i>Part TMV</i>	<i>20 %</i>	<i>36 %</i>	<i>25 %</i>	<i>44 %</i>	<i>60 %</i>
<i>Part TMV + transit</i>	<i>20 %</i>	<i>45 %</i>	<i>27 %</i>	<i>56 %</i>	<i>67 %</i>

**Tableau 1** : Emissions de polluants dues au trafic routier à Dijon.

*Source : ARIA Technologies, 2001, cité dans (LET & al. 2005)*

On voit que, pour une agglomération comme celle de Dijon, la responsabilité du déplacement des marchandises (desserte et transit réunis) pour les émissions de polluants atmosphériques dues au transport est très importante, notamment pour les particules (plus des deux tiers).

Enfin, les nuisances sonores causées par le transport de marchandises sont également pénalisantes pour une ville. Il a été ainsi calculé que pour l'agglomération de Bordeaux, pendant l'heure de pointe du matin, la circulation des véhicules de transport de marchandises ajoutait 5 dB(A) supplémentaires à ceux dus exclusivement à la circulation des voitures particulières.

### 1.3 Un transport urbain durable des marchandises ?

En France, c'est la loi relative à la protection de l'environnement du 2 février 1995 qui a introduit le concept de développement durable et qui en fixe les grands principes (qui sont : le principe de précaution, le principe d'action préventive et de correction, le principe du pollueur-payeur et le principe de participation). Ces principes sont aujourd'hui intégrés à l'article L110-1 du code de l'environnement. Depuis ce texte, 21 lois ont fait référence au développement durable, jusqu'à la consécration de la notion par l'insertion de la Charte de l'Environnement dans la constitution française en mars 2005.

Appliquée à la sphère urbaine, la notion de développement durable reste assez large, comme en témoigne ci-contre l'extrait d'un document stratégique de 2004 établi par la communauté urbaine de Lyon.

Le développement urbain durable a pour finalité de :

- *satisfaire les besoins vitaux (santé, alimentation..) et services à la personne*
- *rechercher à réduire l'exposition des populations aux risques*
- *transmettre des savoirs*

- *impliquer les habitants et partenaires et contribuer au développement de la citoyenneté*
- *contribuer au développement d'une économie responsable, à la création d'emploi*
- *favoriser le partage équitable des richesses*
- *préserver les ressources naturelles*
- *lutter contre les nuisances et pollutions*
- *lutter contre le réchauffement climatique*
- *réduire les fractures territoriales*
- *concilier intérêt général et besoins de proximité*

Tableau 2 Extrait du *Guide pratique pour la mise en œuvre du développement durable au Grand Lyon*, 21/09/04. Cité dans (Boutaud, 2005, annexe 11).

Ce type de liste peut paraître si exhaustif qu'il en retire toute spécificité même à la notion de durabilité. Retenons-en néanmoins que ce qui caractérise une politique de développement durable est le principe même d'une recherche de la meilleure *conciliation* possible de ces différents objectifs partiels.

Ce souci de mise en cohérence entre des objectifs parfois contradictoires nous amène à définir la notion de transport urbain durable des marchandises de la façon suivante : un développement urbain durable des transports de marchandises a pour objectif *l'amélioration des performances environnementales (diminution des véhicules-km nécessaires aux livraisons, diminution des émissions sonores, etc.) et sociales (conditions de travail des chauffeurs livreurs, conditions d'exercice de la sous traitance) des activités de livraison sans dégradation (voire avec amélioration) des performances économiques des activités, notamment commerciales, des centres urbains.*

La notion de développement durable du transport de marchandises peut aller jusqu'à celle de logistique urbaine durable. La logistique urbaine est un terme souvent employé mais rarement identifié de façon précise, et que nous définirons ici comme *toute prestation concourant à une gestion optimisée des flux de marchandises en milieu urbain*. La logistique urbaine va au-delà du simple transport et intègre des activités telles que le stockage déporté, le conditionnement ou la gestion des commandes. Une logistique urbaine durable peut ainsi se concevoir comme une prestation logistique apportant tant des améliorations notables dans les conditions de travail des manutentionnaires ou livreurs qui s'y consacrent qu'un bénéfice net pour l'environnement urbain et une plus grande efficacité des services apportés aux entreprises et à leurs clients. Un exemple en est donné avec le projet « d'entrepôt pédagogique » dédié aux entreprises du commerce équitable<sup>3</sup>. La prestation proposée se veut rentable et adaptée aux évolutions des modes de production, de distribution et de consommation (accélération des fréquences d'approvisionnement et de distribution, e-commerce), tout en restant exemplaire sur les plans social et environnemental

(formation professionnelle des manutentionnaires et des livreurs, utilisation de véhicules propres). D'autres initiatives de logistique urbaine durable ont été imaginées et certaines mises en pratique, notamment à travers le concept d'espace logistique urbain (Boudouin, 2005).

En dehors de ces exemples, numériquement marginaux, on voit bien combien le transport des marchandises apparaît éloigné des objectifs de durabilité, notamment en raison de ses nuisances importantes (sonores et atmosphériques), de sa forte consommation d'énergie, de ses dysfonctionnements sociaux. Il contribue aujourd'hui très fortement au développement économique et au dynamisme commercial des territoires urbains, mais il le fait d'une façon peu économe en espace public et très consommatrice de véhicules-kilomètres. Par ailleurs, il met en œuvre des processus économiques étrangers à la ville, et rend ainsi difficile toute démarche de développement urbain durable fondée sur la responsabilisation des acteurs et le partenariat.

## **2 LES POLITIQUES DES VILLES : VISENT-ELLES A UN TRANSPORT DURABLE DES MARCHANDISES ?**

Pour répondre à la question des politiques locales menées vis-à-vis du transport de biens, dix-sept grandes villes (10 françaises et 7 autres européennes) ont fait l'objet d'une enquête par questionnaire portant sur l'urbanisme, la réglementation de la circulation et la planification des déplacements touchant au fret et à la logistique<sup>4</sup>. Ces enquêtes complètent d'autres informations, recueillies notamment par l'intermédiaire du réseau européen BESTUFS<sup>5</sup> et à partir de diverses données du GART et du CERTU<sup>6</sup>. Pour les villes françaises, une analyse complémentaire a été faite de la jurisprudence des tribunaux administratifs des dix dernières années sur la circulation et le stationnement des véhicules commerciaux. Cette jurisprudence a été comparée aux décisions rendues par les juges dans la période 1970-1995<sup>7</sup>.

### **2.1 Un cadre juridique incitatif à l'action**

L'activité du transport de marchandises en ville est, en France, directement concernée par plusieurs textes, qui engagent aujourd'hui les responsables locaux de façon significative, notamment sur le plan environnemental. Depuis la loi sur l'air<sup>8</sup> (en 1996) et la loi solidarité et renouvellement urbains<sup>9</sup> (en 2000), les agglomérations de plus de 100 000 habitants doivent intégrer le transport de fret dans leurs plans de déplacements urbains (PDU). Les objectifs de la loi sont

particulièrement ambitieux puisqu'un PDU doit apporter des solutions permettant de rationaliser les conditions d'approvisionnement des agglomérations urbaines, d'harmoniser les réglementations locales relatives aux camions, d'offrir à ces véhicules des aires de livraison adéquates, et de prévoir l'organisation globale des zones logistiques urbaines (article 28-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs). Les autorités administratives de l'Etat compétentes en matière d'environnement doivent par ailleurs émettre leur avis sur le projet de plan. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT), qui ont pris la place des schémas directeurs, doivent également prendre en compte les déplacements des marchandises. Rappelons que les SCOT comme les plans locaux d'urbanisme doivent être accompagnés d'un *projet d'aménagement et de développement durable* (PADD), qui doit déterminer les conditions permettant d'assurer « l'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ».

Dans le code de l'environnement, de nombreux articles concernent la circulation des véhicules de transport routier de marchandises : en cas de pointe de pollution, le préfet peut prendre, après consultation des maires intéressés, des mesures de restriction ou de suspension de la circulation des véhicules ; quelques dispositions fiscales favorisent le développement de flottes de véhicules peu polluants, véhicules électriques ou fonctionnant au gaz naturel ; enfin, il est rappelé de façon plus générale qu'une entreprise industrielle, commerciale, agricole ou de services « ne peut émettre des substances polluantes de nature à porter atteinte à la qualité de l'air ».

Le code de la route de son côté rappelle que chaque véhicule faisant l'objet d'une identification fondée sur sa contribution à la limitation de la pollution atmosphérique, peuvent être attribuées des conditions de circulation et de stationnement privilégiées aux véhicules les moins polluants.

Enfin, peu présente sur ce secteur, pour lequel domine le principe de subsidiarité, la législation européenne impose néanmoins aux grandes agglomérations des normes de qualité de l'air (notamment vis-à-vis des particules) et prochainement, l'élaboration d'une cartographie et la mise en place de mesures relatives aux nuisances sonores, qui nécessiteront (nécessitent déjà) pour les atteindre une action spécifique relative au transport des marchandises.

Comment ces impératifs législatifs se combinent-ils dans les faits avec l'insensibilité du transport de fret aux particularités locales des territoires urbains ?

## 2.2 Des allers et retours constants entre des objectifs environnementaux et des impératifs économiques

Les politiques locales relatives au fret relèvent de combinaisons mouvantes entre les préoccupations liées à la protection de l'environnement et des impératifs de développement commercial et économique.

Historiquement, les politiques des villes ciblées sur les mouvements des marchandises ont utilisé de façon prioritaire, voire exclusive, l'outil réglementaire sous la forme d'arrêtés municipaux relatifs à la circulation ou au stationnement (Dablanc, 1998). Dans le cadre du droit public français, ces actions relèvent de l'application des pouvoirs dits de « police municipale », dont l'objectif est de veiller au « bon ordre, à la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques » (code général des collectivités territoriales) de l'espace urbain. Ces réglementations de police se concrétisent par des arrêtés municipaux de restriction d'accès et de circulation aux véhicules d'un certain tonnage ou gabarit, ainsi que par l'identification de plages horaires en dehors desquelles les livraisons sont interdites. Nous verrons dans le chapitre suivant que les motifs d'ordre environnemental sont largement absents de ces politiques réglementaires.

A partir des années 1980, les enjeux environnementaux prennent une place croissante dans les politiques locales. Dans la sphère particulière de la logistique urbaine, ils ont suscité, notamment en Europe du Nord, des tentatives de mise en place de politiques « prestataires » : la collectivité locale va plus loin que la simple réglementation, en finançant la mise en place de services de distribution urbaine centralisée des marchandises, permettant de rationaliser les livraisons et de diminuer ainsi le nombre total de véhicules-km nécessaires. Ces expérimentations ont permis également de tester l'usage de véhicules de livraison peu polluants (véhicules électriques ou au gaz), et certaines avaient également un fort contenu social (emploi de personnes handicapées ou en réinsertion). Elles ont surtout concerné les villes d'Europe du nord, des Pays Bas, de Suisse, d'Allemagne et quelques villes françaises (La Rochelle) ainsi que Monaco.

Les préoccupations économiques ont ensuite, au milieu des années 1990, entraîné un recul progressif de ces politiques d'intervention directe, notamment en Allemagne et aux Pays Bas. Les municipalités se sont révélées de plus en plus réticentes à verser des subventions d'équilibre pour l'exploitation de ces plates-formes de distribution urbaine, et les services ont été progressivement démantelés (c'est le cas à Leyde et Utrecht, à Bâle, à Fribourg, Stuttgart, à Gènes plus récemment). Les villes qui continuent à verser des aides, comme aujourd'hui La Rochelle en France, le font avec pour souci final de rentabiliser l'exploitation de la plate-forme de distribution. Pour certains observateurs<sup>10</sup>, c'est d'ailleurs sous la pression du marché que l'on pourrait assister à un nou-



veau développement de centres de distribution urbaine mutualisée, avec pour objectif la réduction des coûts des opérateurs. Il ne s'agirait plus dans ce cas d'initiatives municipales.

Plus récemment, les préoccupations environnementales ont suscité l'apparition de deux nouvelles formes d'action locale. D'une part, une politique réglementaire renouvelée et plus innovante, marquée par l'introduction de normes d'accès favorisant les camions récents et « bien chargés ». Nous détaillons ce nouveau type de réglementation dans le chapitre 2.4. De l'autre, une politique de concertation, où les décisions ne sont plus imposées d'en haut par la réglementation mais négociées avec les partenaires professionnels concernés. Ce type de politique, d'orientation contractuelle, s'est surtout développé dans les villes britanniques, où c'est au quotidien que les deux grandes fédérations de transporteurs du pays négocient les conditions d'organisation du transport des marchandises<sup>11</sup>. En France, à partir de la fin des années 1990, des procédures de concertation se sont établies (bien souvent pour la première fois) entre les responsables locaux et les professionnels du transport, à travers la mise en place des groupes de travail chargés de l'élaboration des plans de déplacements urbains. Certaines municipalités se sont efforcées de formaliser et pérenniser ce travail de concertation. La ville de Paris et la fédération des entreprises de transport et logistique de France (TFL) viennent ainsi d'annoncer la rédaction d'une charte du transport de marchandises en ville, par laquelle les futurs signataires s'engageront sur un certain nombre de points précis en faveur de l'environnement, des conditions de travail et d'une amélioration de la productivité des activités de livraison urbaine.

Enfin, mentionnons un tout dernier développement des débats locaux relatifs au fret. Aux Pays Bas, les normes européennes sur la qualité de l'air dans les grandes agglomérations, notamment les valeurs limites de teneurs en particules, suscitent un débat national, porté par les responsables locaux des grandes villes. Des décisions de la cour suprême ont en effet abouti à un gel quasi-total des projets d'infrastructure dans les grandes villes du pays tant que les valeurs ne seraient pas respectées. Le débat se déroule aujourd'hui en termes d'opposition entre développement économique et environnement : au cours d'une récente conférence sur le transport urbain des marchandises, une conseillère municipale de Venlo a ainsi intitulé son exposé « How air quality regulation limits economic development »<sup>12</sup>.

### **2.3 Des villes globalement plus soucieuses de « tranquillité » que de développement durable**

Une ville concrétise généralement les grands objectifs stratégiques qu'elle s'est fixés (à travers un PDU, un schéma territorial ou un plan d'aménagement et de développement durable) par des réglementations de circulation ou d'urbanisme. C'est pourquoi les motifs de mise en œuvre d'un arrêté municipal de circulation ont été analysés afin d'observer l'impact potentiel des principes du développement durable dans leur formulation. Dans l'ensemble, les motivations qui ont présidé à l'organisation, par une ville, de la circulation des transports de marchandises apparaissent peu liées à des préoccupations d'environnement ou de durabilité. Prenons le cas de l'agglomération lilloise. La communauté urbaine de Lille se positionne clairement dans son plan de déplacements urbains, son PADD et son Agenda 21, en faveur d'un développement durable du transport de marchandises. Une stratégie vis-à-vis du fret est identifiée, et les mesures proposées sont (c'est à noter, car ce n'est pas fréquent) cohérentes entre les trois documents. Il s'agit notamment de favoriser l'intermodalité et de prévoir l'aménagement de sites logistiques urbains de proximité. En revanche, la traduction de ces principes dans les documents réglementaires opposables aux tiers (arrêtés municipaux et règlement du plan local d'urbanisme) est beaucoup moins volontariste. Les activités commerciales, qui sont, parmi l'ensemble des activités urbaines, celles qui génèrent le plus gros volume de livraisons, ne sont pas assujetties à une obligation de créer des aires de livraison privatives dans la zone intra muros de Lille. La réglementation des livraisons dans les rues piétonnes (arrêté du 14 octobre 2004) relève de strictes considérations de sécurité : « un couloir de sécurité, de 2 mètres de part et d'autres de l'axe médian de la chaussée, devra être maintenu », et la vitesse des camions est limitée, sur ces axes, à 5 km/h. Aucune indication relative au bruit ou à la pollution n'est apportée.

Une seule sur les 10 villes françaises enquêtées démontre une évolution sensible de sa réglementation sur la base de principes environnementaux. Il s'agit de Bordeaux. Un arrêté de 1997 interdisant la circulation sur certains axes pour les poids lourds de plus de 7,5 tonnes avait été pris pour le motif suivant : « cette réduction de trafic est nécessitée par la sécurité et le tranquillité publiques et [elle] offre de plus l'intérêt de réduire les pollutions atmosphériques liées à ce trafic de transit (...) ». Dans cette formulation, l'intérêt pour la protection de l'environnement existe, mais apparaît secondaire. En 2004, la municipalité prend un nouvel arrêté promulguant des zones dites à « contrôle d'accès », sur le fondement explicite de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle

de l'énergie et du plan de déplacements urbains. Cette réglementation réorganise (entre autre) les horaires de livraison, et les autorise à toute heure pour les véhicules électriques.

L'analyse de la jurisprudence des tribunaux administratifs confirme la faible prégnance de la notion de développement durable dans l'activité réglementaire des villes sur la circulation des véhicules. Remarquons tout d'abord, dans les années récentes, l'absence d'augmentation du contentieux relatif à la circulation des véhicules de transport de marchandises, malgré les nouvelles missions données aux villes, par la loi, sur le transport des marchandises. A noter aussi que les décisions des juges (notamment les juges d'appel) sont généralement favorables aux réglementations qui restreignent la circulation des véhicules de transport de marchandises dans les zones urbaines. Le seul arrêté municipal annulé au cours de cette période<sup>13</sup> l'a été parce que la décision risquait de concentrer les nuisances sur la seule rue restée autorisée pour l'accès des camions.

Sur le fond des motifs proprement dits, les maires comme les juges en sont restés à une vision très traditionnelle des activités de livraison. Rappelons d'abord que c'est en 1961, par un arrêt du Conseil d'Etat rendu à propos d'une ordonnance du préfet de police interdisant à Paris les livraisons à certaines heures de la journée<sup>14</sup>, qu'a été admise en France la légitimité d'un traitement discriminatoire des véhicules utilitaires sur la voirie publique. C'est en raison des « ralentissements de la circulation que [les véhicules utilitaires] provoquent pendant les opérations de chargement et de déchargement des marchandises » que le juge a légalisé la réglementation incriminée, qui mettait en cause le principe traditionnel d'égalité des usagers de la voie publique. Ce critère simplement physique (l'encombrement) sera ensuite employé à de nombreuses reprises pour autoriser les arrêtés municipaux restreignant la liberté de circuler des véhicules effectuant du transport de marchandises. Il est étonnant de constater qu'au fil du temps, peu de critères nouveaux, notamment environnementaux, apparaissent pour motiver des arrêtés municipaux et/ou justifier leur légalité. Les décisions des juges restent fondées sur des critères de tranquillité et de sécurité, en renfort des réglementations attaquées et au détriment des motifs généralement économiques invoqués par les plaignants (associations de transporteurs ou transporteurs individuels). Ces critères sont, dans tous les cas, sensiblement éloignés de ceux de la protection de l'environnement. A titre d'exemple, dans un arrêt de 1999<sup>15</sup>, c'est parce que « l'intensité de la circulation présentait un danger pour les riverains et les usagers » que le Conseil d'Etat valide un arrêté municipal : d'éventuelles nuisances de pollution ou de bruit ne sont pas invoquées, alors qu'il aurait été tout à fait légitime de le faire quand la densité de la circulation est en cause.

A noter enfin que le terme même de « développement durable » n'apparaît dans aucune décision de justice relative au transport et à la circulation au cours de ces dix dernières années.

#### **2.4 L'émergence de réglementations fondées sur le caractère « propre » des véhicules utilitaires**

Certaines villes cherchent aujourd'hui, par leur réglementation, à favoriser les véhicules de livraison « propres » ou silencieux, ou bien encore les véhicules « bien remplis ». Il s'agit dans tous les cas de l'introduction de critères nouveaux, davantage fondés sur la protection de l'environnement que sur celle de la sécurité ou de la tranquillité. En France, les villes de Lyon et Paris réfléchissent à l'introduction de ce type de mesure, qui concerne aujourd'hui essentiellement les villes d'Europe du Nord. Ainsi, à Amsterdam, un camion peut livrer dans les zones d'accès limité s'il répond aux trois conditions suivantes : respect des normes Euro 2, longueur maximale des véhicules de 9 mètres, et au moins 80 % du chargement livré ou enlevé dans le périmètre central. A Copenhague, dans le cadre d'une expérimentation qui s'est terminée en novembre 2003, les « camions dont le moteur a au maximum 8 ans, et qui utilisent en moyenne 60 % de leur capacité de chargement » pouvaient bénéficier d'un « certificat vert » offrant les conditions les plus favorables pour livrer en centre ville. Ces règles étaient dans l'ensemble relativement complexes, mais constituent une bonne illustration de l'introduction de la notion de moteur propre dans une réglementation locale.

Enfin, à Stockholm et les dans les autres grandes villes suédoises, ont été mises en place depuis quelques années des *zones environnementales* où ne peuvent accéder que les poids lourds acquis après le 1<sup>er</sup> janvier 1994. Des exemptions peuvent être attribuées si des filtres ont été installés sur les véhicules. A noter également qu'à Londres sont dispensés de paiement du péage urbain les véhicules Euro 3, les véhicules électriques et les véhicules fonctionnant au gaz naturel. Cette règle générale concerne également les véhicules de transport de marchandises.

### **3 CONCLUSION**

De nouvelles formes de régulation du transport de marchandises en ville sont bien apparues ces dernières années dans plusieurs villes européennes au nom du développement urbain durable. Dans une première phase (années 1990),

la protection de l'environnement et la diminution de la consommation d'énergie ont justifié la mise en place de centres de distribution urbaine fortement soutenus par les municipalités. Dans une seconde phase (aujourd'hui), des villes expérimentent de nouveaux types d'arrêtés municipaux, favorisant les véhicules de livraison propres ou « bien chargés », et tentent de généraliser les procédures de concertation avec les livreurs.

Cependant, globalement, force est de constater un important décalage entre les documents stratégiques des villes, tels qu'un plan de déplacements urbains ou un Agenda 21 local, qui ont aujourd'hui fait leurs objectifs du développement durable, et les actes réglementaires (arrêtés municipaux, règlement du plan d'urbanisme) censés les concrétiser, qui restent, eux, consacrés à des objectifs traditionnels de protection de l'ordre public (sécurité, tranquillité). Ces règlements, depuis quinze ans, n'ont beaucoup évolué ni dans leur forme dans leur contenu. Il faut dire, pour comprendre cette timidité (ou le caractère routinier des décisions locales) que le conflit entre développement économique et protection de l'environnement, que cherchent à dépasser les démarches de durabilité, existe encore, et de façon relativement brutale, dans le cas du transport urbain des marchandises. Un élu local a souvent le sentiment de devoir choisir entre les deux : il valorisera le développement de son centre ville ou du commerce de proximité, et fermera les yeux sur les conditions environnementales et sociales de l'approvisionnement des magasins. Ce dilemme peut s'exprimer de façon plus complexe : au nom du développement urbain et même de l'environnement, des politiques locales aboutiront à la suppression de zones logistiques urbaines (gares de fret, zones portuaires) au profit de zones de bureaux ou d'espaces verts, reportant sur la route un trafic de fret qui était jusque là ferroviaire ou fluvial. L'une des raisons à ces contradictions est très certainement l'échelle d'action considérée : il est difficile pour des gouvernements locaux d'agir ou d'avoir la volonté d'agir sur des activités organisées à un niveau supra local et qui leur échappent en grande partie.

#### **4 BIBLIOGRAPHIE**

BOUDOUIN D., (2005) *Guide des espaces logistiques urbains*, La Documentation Française, Paris.

BOUTAUD A., (2005) *Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un chan-*

*gement dans les modes de penser.* Thèse soutenue à l'Ecole nationale supérieure des mines de Saint Etienne et l'Université Jean Monnet.

DABLANC L., (1998) *Transport de marchandises en ville, une gestion publique entre police et services*, Editions Liaisons, Paris.

GART, (2004) *Guide technique et juridique pour les livraisons en ville*, Editions CELSE, Paris.

LET - ARIA TECHNOLOGIES - SYSTEMS CONSULT, (2005) *Mise en place d'une méthodologie pour un bilan environnemental physique du transport de marchandises en ville, consommation, émissions, qualité de l'air*, co-édition ADEME, CERTU, Lyon.

---

<sup>1</sup> Toutes les données quantitatives présentées dans ce chapitre sont issues d'enquêtes du Laboratoire d'économie des transports de Lyon, réalisées pour le programme national « marchandises en ville » (PNMV). Une synthèse des résultats est présentée sur le site internet [www.transports-marchandises-en-ville.org](http://www.transports-marchandises-en-ville.org) et une liste bibliographique ainsi que certains documents sont disponibles sur [www.docapolis.com](http://www.docapolis.com).

<sup>2</sup> Aimablement transmis dans sa version définitive, mais non encore publiée, par J. Thévenon, du CERTU.

<sup>3</sup> Cette initiative, qui concerne la région parisienne, est portée par l'association TEREM. Elle a été présentée en décembre 2004 lors d'un séminaire de travail à Paris réunissant divers acteurs de la logistique, du commerce équitable, de représentants de l'administration et de collectivités locales franciliennes.

<sup>4</sup> Enquêtes effectuées d'avril à juin 2005 par M. Delafosse sous la supervision de L. Dablanç, dans le cadre d'un stage à l'Inrets pour le DESS Ville et projets (Université de Lille). Les villes enquêtées sont les suivantes : Aalborg, Angers, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Gênes, Göteborg, Helsinki, Lille, Londres, Lyon, Nantes, Nice, Orléans, Poitiers, Rotterdam, Strasbourg, Utrecht.

<sup>5</sup> Best urban freight solutions ([www.bestufs.net](http://www.bestufs.net)).

<sup>6</sup> GART : groupement des autorités responsables de transport. CERTU : centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.

<sup>7</sup> Pour la période 1970-1995, l'analyse avait été faite dans le cadre de travaux antérieurs (Dablanç, 1998). La période 1995-2005 a été analysée dans le cadre de cette recherche.

<sup>8</sup> Loi 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

<sup>9</sup> Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU.

<sup>10</sup> Klaus P., (2005) *A Future role for urban consolidation centres ? German experiences and prospects*. Présentation au séminaire BESTUFS du 14 janvier 2005, Londres. Disponible sur [www.bestufs.net](http://www.bestufs.net).

<sup>11</sup> Le montant du péage urbain de Londres pour les camions de livraison a ainsi été fixé après deux années de discussions parfois vives entre les transporteurs, réclamant la gratuité, et les responsables municipaux, favorables à une forte surtaxe en raison des dommages environnementaux causés par ces véhicules.

<sup>12</sup> Ms Leppink-Schuitema, présentation à la conférence annuelle du réseau BESTUFS, 23 juin 2005. Disponible sur [www.bestufs.net](http://www.bestufs.net).

<sup>13</sup> Conseil d'Etat, 18 juin 1997. Décision n° 145657. Inédit au Recueil Lebon.

<sup>14</sup> Conseil d'Etat, 22 février 1961, *Lagoutte et Robin*, Rec. p. 134.

<sup>15</sup> Conseil d'Etat, 8 novembre 1999. Décision n° 142055. Inédit au Recueil Lebon.