

Titre courant : PROCESSUS D'ÉLABORATION DES PDU
RECHERCHE TRANSPORTS SECURITE N° 68 OCTOBRE-DECEMBRE 2000

Les nouvelles donnes de la planification locale des transports en Angleterre et en France.

Philippe MENERAULT
INRETS-TRACES
20 rue Élisée Reclus
59650 Villeneuve d'Ascq cedex
philippe.menerault@inrets.fr

Nathalie MONGIN
DESS Éco-développement
Université de Lille 1
Cité Scientifique
59655 Villeneuve d'Ascq cedex

Ces dernières années, de nouveaux textes législatifs et réglementaires concernant la planification des transports locaux ont été publiés dans plusieurs pays d'Europe. Ils s'appuient sur des instruments d'organisation des systèmes de déplacements, parfois éprouvés et toilettés, comme c'est le cas en France, avec les Plans de déplacements urbains, ou entièrement nouveaux comme les Local Transport Plans anglais ou encore les Piani urbani del traffico italiens. Tous ces outils ont en commun d'accorder un rôle central à un enjeu de société qui a pris corps sur les agendas politiques nationaux : la question environnementale. Celle-ci est pourtant abordée et traitée différemment selon les pays et c'est ce que nous voudrions montrer dans cet article, en nous appuyant sur les nouveaux cadres institutionnels mis en place en France et en Angleterre.

I Évolution récente de la planification locale des transports en Angleterre

I.1 Le *White paper* de juillet 1998, une *nouvelle donne* pour les transports

En Angleterre, le cadre général des Local Transport Plans (LTPs) a été fixé par un *White paper* (sorte de projet de loi-cadre directement applicable) de juillet 1998 intitulé *a new deal for transport: better for everyone*. Ce texte précise que les réformes annoncées ne concernent pas l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord. De même, Londres — dont le cas ne sera pas abordé dans cet article — bénéficie d'un statut particulier.

La lutte contre la congestion du trafic routier et contre la pollution atmosphérique servent de support à ce *White paper* de 1998. Il remet en cause la précédente politique des transports, fondée sur la privatisation et la dérégulation des services, accusées d'être responsables de la fragmentation des réseaux et de l'absence de prise en considération des besoins réels des usagers. Toutefois, il ne prône pas, en matière d'exploitation des réseaux de transport un retour aux monopoles publics, mais cherche à corriger certains effets pervers de la privatisation et de la libéralisation en réintroduisant de l'initiative publique et du contrôle social.

Dans ce contexte, la référence au concept de *développement durable* sert d'appui à l'action gouvernementale. Il est décliné dans une *stratégie de transports intégrés* qui recouvre plusieurs aspects complémentaires : interaction des différents modes de transport ; prise en compte des aspects environnementaux ; promotion — à différentes échelles — d'une planification de l'espace permettant de limiter les besoins de déplacements ; articulation des politiques de transport, d'éducation, de santé et de qualité de vie.

Le renforcement du rôle des autorités locales constitue un élément clé du nouveau dispositif. Il s'agit d'un bouleversement par rapport à des pratiques antérieures dominées, depuis les années 1980, par l'affaiblissement du *local government*. Aux Comtés sont désormais confiées la conception et l'élaboration des LTP. Dans ce cadre, ils sont amenés à concevoir les bases d'un nouveau partenariat entre secteur public et secteur privé et à organiser le débat avec la population selon une procédure qu'il leur appartient de définir.

I.2 *Regional Planning Guidance & Local Transport Plan*, deux outils de planification locale complémentaires ?

Le changement de gouvernement survenu en 1997 avec l'arrivée des Travailleurs au pouvoir en Grande-Bretagne conduit à développer des pratiques nouvelles, sans pour autant éliminer l'ensemble des dispositifs préexistants.

I.2.1 Objectifs et mise en œuvre des *Regional Planning Guidances*

Le *Planning Policy Guidance for Transport* (PPG 13, de 1994) illustre la continuité des procédures, même si son contenu est révisé pour s'adapter à de nouveaux enjeux. Ce texte d'orientation présente les objectifs gouvernementaux qui devront être mis en œuvre dans des *Regional Planning Guidances*, élaborés à l'échelle d'une région. Le terme de région inclut ici le territoire de plusieurs Comtés. Le *White paper* de 1998, en vue de favoriser l'intégration transport/aménagement, propose que les *Regional Planning Guidance* comprennent désormais un volet relatif à la stratégie régionale de transports et à la manière de la préparer.

Pour réaliser ces guides, sept organismes déconcentrés ont été mis en place. Il s'agit, par exemple, du SERPLAN (South-East Region Plan), responsable de la définition du *Regional Planning Guidance* pour le Sud-Est de l'Angleterre qui opère en association avec le *gouvernement office* — organe de coordination entre les autorités centrales et locales — de ce secteur. L'élaboration de ce document requiert la participation de nombreux acteurs réunis dans le cadre de *Regional Planning Conferences* : services déconcentrés responsables des routes et de l'élaboration des Plans de développement économique ; autorité responsable de la politique ferroviaire (*Strategic Rail Authority*) ; représentants du monde économique (*Regional chambers*) ; exploitants de réseaux de transports publics et associations d'usagers des transports.

Avec ce dispositif, une étroite consultation publique est mise en œuvre dès la préparation du document. Elle permet aux *Regional conferences* d'avoir une part active dans la définition de stratégies locales et leur pouvoir s'en trouve ainsi renforcé.

Dans son volet transport, le *Regional Planning Guidance* vise à planifier le développement des transports en identifiant clairement les priorités en matière d'investissement et de gestion pour réaliser les objectifs d'une stratégie intégrée des transports. Il doit comprendre : des critères d'accessibilité en

transport public venant conforter les dispositions prévues dans les *Development Plans* ; des orientations en matière de politique de stationnement hors voirie ; des mesures pour faciliter l'accès aux ports et aux aéroports ; des critères relatifs aux investissements et à la gestion des routes nationales et locales ; des dispositions à destination des autorités locales leur permettant d'appliquer des mesures tarifaires à l'encontre des automobilistes pour l'usage des routes et des parkings.

1.2.2 Local Transport Plans, outils de renforcement des pouvoirs locaux.

• L'évolution de la procédure de planification des transports à l'échelle du Comté.

Parallèlement, la dimension locale s'incarne, à l'échelle des Comtés dans les LTPs. Ces documents vont remplacer, à partir de l'an 2000, les *Transport Policies and Programm*¹ et s'en distinguent par :

- leur nature, car, contrairement aux *Transport Policies and Programm*, les LTPs sont conçus comme des outils de planification à vocation transversale ;
- leur temporalité, puisque les LTPs s'inscrivent dans une perspective à moyen terme de cinq ans, à l'issue desquels ils sont révisés ; les documents antérieurs avaient une portée annuelle ;
- leur compatibilité, puisque les LTPs doivent être compatibles avec les objectifs des *Regional Planning Guidance*, avec les seuils définis par le *Road Traffic Reduction Act* de 1997, en termes de limitation de la circulation, avec les prescriptions du *County Structure Plan* en matière de planification foncière, ainsi qu'avec les futurs *Air Quality Plans* ; les *Transport Policies and Programm*, devaient pour leur part être compatibles avec le seul *County Structure Plan* ;
- leur modalité financière, les Comtés bénéficiant avec les LTPs d'une plus grande flexibilité des ressources grâce à une subvention globale versée annuellement sur une période de cinq ans ; il ne s'agit donc pas, comme dans les *Transport Policies and Programm*, de ressources annuelles strictement dédiées.

L'évolution des procédures de planification des transports en Angleterre traduit la place accrue accordée aujourd'hui aux autorités locales, en rupture avec la politique libérale antérieure, qui avait considérablement restreint leur marge de manœuvre. L'attention portée aux cadres de réalisation des LTPs en témoigne : à côté des 34 Comtés anglais et des 7 ex-comtés métropolitains (incluant le grand Londres) qui exercent une compétence en la matière, d'autres entités locales — dénommées *Unitary authorities* — se voient dotées de responsabilités similaires (*figure 1*). Il s'agit des six ex-Comtés métropolitains, que le *Local Government Act* de 1985 avait abolis, ainsi que des villes (*City Councils*) qui souhaitent mettre en œuvre de telles procédures (on en dénombre aujourd'hui quarante-six). Cependant, les villes ayant choisi de produire leur propre LTP doivent le livrer au Comté, lequel vérifie la cohérence des orientations avec ses propres préoccupations et intègre ce document dans le rapport final adressé au ministère des transports.

Figure 1 : Répartition des Comtés et Unitary Authorities préparant un Local Transport Plan

¹ Ces derniers ont été révisés en 1999 pour être applicables jusqu'en avril 2000, date à laquelle ils devraient être relayés par les *Local Transport Plans*.

• Les directives nationales pour l'établissement des *Local Transport Plans*

Pour construire les LTPs, le gouvernement central a fixé un cadre précis aux autorités locales. Il est composé de vingt-huit critères, chacun étant subdivisé en deux niveaux, à savoir le minimum demandé et les compléments facultatifs, mais souhaitables, pour réaliser un *bon* LTP. Pour mieux saisir les différents domaines d'actions, on peut regrouper ces critères en huit rubriques : les dispositions générales et les orientations stratégiques ; les caractéristiques du fonctionnement institutionnel ; l'intégration des préoccupations environnementales ; l'incitation globale à réduire l'usage de l'automobile ; les interventions spécifiques pour chaque mode de transport ; les actions à réaliser sur les infrastructures ; les mesures destinées à des populations (par exemple lutte contre l'exclusion sociale ; aide aux personnes handicapées) ou à des secteurs particuliers (par exemple milieux ruraux) ; la définition d'une politique de sécurité routière.

Le gouvernement a fait parvenir la grille de réalisation des LTPs² aux autorités locales seulement en avril 1999, alors que la date limite pour achever ces plans était fixée au 31 juillet 1999. Pour cette raison, les autorités locales s'en sont initialement tenues aux orientations fixées dans le *White paper* de juillet 1998, avant de se conformer à la hâte aux critères gouvernementaux.

• Le financement des *Local Transport plans* et l'autonomie locale.

Le renouveau de la planification des transports en Angleterre s'accompagne à la fois d'une augmentation et d'une globalisation des ressources allouées aux autorités locales pour les transports.

Les dispositions financières prévues par le gouvernement central pour les LTPs apportent une plus grande flexibilité aux autorités locales, leur permettant d'élaborer une réelle stratégie de gestion des déplacements. En rupture avec l'affectation des fonds par mode et par projet, elles se verront octroyer une subvention globale (*block allocation*), qu'elles pourront adapter aux besoins locaux selon les priorités de leur politique, en termes de répartition modale et de calendrier. Même si le montant de la subvention reste versé annuellement, le DETR (ministère de l'environnement, des transports et des régions) fournit à chaque Comté une estimation de la somme allouée pour la durée totale du Plan, soit cinq ans. La progression de l'enveloppe des subventions gouvernementales pour la mise en œuvre de l'ensemble des LTPs est la suivante : 6,31 milliards de francs en 1999-2000 ; 7,24 milliards de francs pour 2000-2001 ; 10 milliards pour 2001-2002. En plus de ces moyens, des fonds additionnels seront accordés aux Comtés. Ils concernent l'entretien des routes et l'amélioration des transports locaux (7 milliards de francs), ainsi que les transports en milieux ruraux par l'intermédiaire des *Rural Transport Development Fund* et *Rural Transport Partnership Scheme*.

En Angleterre, les ressources financières propres des autorités locales sont très limitées et celles-ci doivent donc compter sur les subventions gouvernementales pour réaliser les LTPs. Elles se trouvent alors placées dans une situation de concurrence entre elles pour l'allocation des moyens, ce qui les amène à produire un document le plus complet possible, mais aussi le plus conforme aux critères définis par le gouvernement.

² Cette grille d'élaboration est contenue dans le document du Department of the Environment, Transport and the Regions, *Guidance on provisional Local Transport Plans*, Londres, avril 1999, 102 p.

Ce double encadrement de la procédure — à l'amont par la production de normes contenues dans le *guidance on provisional Local Transport Plan* et à l'aval par le levier financier — vient restreindre la marge de manœuvre des Comtés et des Unitary Authorities.

Pourtant, les innovations introduites par le *White paper* de 1998 marquent une évolution sensible dans les modalités de financement de la politique des transports locaux. À côté des subventions, une taxe locale est prévue sur le stationnement des voitures sur le lieu de travail. Elle a pour but de réduire la congestion aux heures de pointe en dissuadant les automobilistes de recourir à leur véhicule au profit des autres modes de déplacement. Une réduction de 7 à 10 % du trafic automobile aux heures de pointe est escomptée de cette mesure (c'est ce que tend à pronostiquer une simulation effectuée dans la ville de Bristol). Cette taxe sera levée au niveau des Comtés et des Unitary Authorities, qui devront utiliser son produit pour l'amélioration du système de transport. Ne seront pas concernés par cette nouvelle taxe, les résidents, les personnes à mobilité réduite, les véhicules utilitaires ; de plus, chaque entreprise pourra demander une licence autorisant le stationnement gratuit d'un nombre limité de véhicules. Cette fiscalité, dont la mise en œuvre reste encore soumise à l'approbation du Parlement, traduit une double inflexion : d'une part, elle viendrait conforter les pouvoirs locaux en les dotant de moyens ne transitant pas par le gouvernement central, d'autre part, elle constituerait une mesure pénalisant directement l'usage de l'automobile.

II Évolution récente de la planification locale des transports en France

En France, la planification des transports en milieu urbain a aussi été récemment relancée, grâce au renouveau de la procédure de Plan de déplacements urbains, que la Loi sur l'air de décembre 1996 a réactualisée (article 14). Cette procédure avait été introduite par la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de décembre 1982 (article 28), dont la philosophie générale était de définir les principes d'un *droit au transport pour tous*. On peut donc se poser une double interrogation : d'une part, quels avantages pouvait offrir la reprise d'une procédure antérieure à la Loi sur l'air et, d'autre part, la qualité de l'air va-t-elle pouvoir trouver sa place — et quelle place ? — dans un dispositif qui ne l'envisageait pas initialement ?

Sur le premier point, trois qualités ont favorisé le réinvestissement de la procédure pré-existante. D'abord, ayant pour objet une gestion harmonieuse des déplacements dans la ville, le PDU permet d'envisager *une réduction des nuisances grâce à une intervention à la source*. Ensuite, réalisé à l'échelle du Périmètre des transports urbains, le PDU peut s'appuyer sur un organisme d'agglomération, très souvent intercommunal, qui dispose parfois des ressources en termes de savoir-faire procurés par la première génération de PDU (1982-1986), en matière d'approche globale des déplacements. Pourtant, même si elle est plus pertinente que l'échelon communal en regard des problèmes de pollution, l'enveloppe spatiale du PDU apparaît souvent trop étroite. Enfin, la procédure de PDU étant demeurée incomplète à l'issue de la Loi d'orientation des transports intérieurs de 1982, il restait une marge de manœuvre importante au gouvernement pour la compléter. En particulier, le décret en Conseil d'État qui devait fixer *le contenu, les procédures d'élaboration, de consultation, d'approbation et les conditions de mises en œuvre des plans* n'est jamais paru.

Pour comprendre l'évolution du cadre législatif, nous avons procédé à une analyse comparée des textes et des projets de lois, ainsi qu'au suivi de l'ensemble des débats parlementaires. Ceux-ci se sont déroulés entre le 28 mars 1996, date du dépôt du projet de loi gouvernemental, et le 31 décembre 1996, date d'adoption de la loi. De cette étude, nous individualiserons deux niveaux : d'une part, la comparaison entre le PDU issu de la Loi d'orientation des transports intérieurs et la version contenue

dans le projet de Loi sur l'air ; puis une analyse thématique des glissements entre le PDU du projet et celui de la Loi sur l'air adoptée.

II.1 De la LOTI au projet de Loi sur l'air.

Entre l'article 28 du texte de 1982 qui crée les PDU et l'article 14 du projet de Loi sur l'air qui les reprend, des glissements se sont opérés dans trois domaines : l'extension du champ d'application, les objectifs et les précisions dans la conduite de la procédure.

L'extension du champ de réalisation des PDU concerne les catégories visées, qui s'élargissent, dans le texte de 1996, au transport des marchandises en villes, mais elle touche aussi les territoires concernés. D'abord, il est prévu que la Région Île-de-France conduise un PDU — selon une procédure spécifique en raison des particularismes institutionnels (définie à l'article 28-3) —, alors que le texte de la LOTI excluait la Région parisienne. Ensuite, alors qu'aucun seuil de population n'était défini en 1982 pour l'élaboration d'un PDU, le projet de loi de 1996 prévoit une obligation de réalisation pour les agglomérations de plus de deux cent cinquante mille habitants, en cohérence avec un autre document introduit par la Loi sur l'air : le Plan de protection de l'atmosphère (PPA). Enfin, si, en 1982, le choix est laissé de réaliser un PDU sur tout ou partie du Périmètre des transports urbains, le projet de 1996 indique que, désormais, la totalité de ce périmètre sera concernée.

Sur les objectifs des PDU, le projet de loi de 1996 se veut plus précis que la LOTI : *l'utilisation plus rationnelle de la voiture* et la *bonne insertion* des autres modes de transport sont remplacés par *le développement des transports collectifs et des moyens de déplacements économes et les moins polluants* en accord avec l'esprit du projet. *Les principes généraux de l'organisation des transports, de la circulation et du stationnement* sont spécifiés : il s'agit de l'aménagement et de l'exploitation du réseau principal de voirie, notamment à travers une affectation modale, de la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation, de l'organisation et de la tarification du stationnement selon les véhicules et les utilisateurs. De plus, en référence à la multimodalité *un usage coordonné de tous les modes de déplacements* est explicitement visé.

En termes de procédure, si la LOTI renvoyait sur de nombreux points à la publication d'un décret en Conseil d'État, le projet de Loi sur l'air apporte directement des éléments de clarification. L'autorité organisatrice des transports urbains est confirmée dans sa fonction d'instance maîtresse du dispositif qui élabore, révise, arrête, approuve et met en œuvre le PDU. Plusieurs organismes sont amenés à participer à des stades divers à la conduite du projet. En amont, seule l'association des services de l'État à l'élaboration du PDU est prévue. Une fois le projet de PDU arrêté, un simple avis est demandé aux différentes collectivités territoriales intéressées (conseils municipaux, généraux, régionaux) et au Préfet. Le texte se démarque de la formulation retenue dans la LOTI, où seuls les conseils municipaux étaient mentionnés, mais où l'approbation du PDU ne pouvait avoir lieu qu'après accord de ces derniers. Enfin, la consultation du public est envisagée à deux niveaux et selon des modalités assez restrictives : d'une part, les associations d'usagers des transports et celles agréées de protection de l'environnement doivent en faire la demande pour être consultées sur le projet de PDU, avant qu'il ne soit arrêté, d'autre part, une fois le projet approuvé, une simple *mise à disposition* du public est prévue.

Par ailleurs, dans le projet de Loi sur l'air, le PDU est conçu comme un document peu coercitif en regard des pouvoirs municipaux, puisque les autorités communales chargées de la voirie et de la police sont simplement tenues de prendre en compte les orientations définies par le PDU.

Enfin, contrairement au texte de la LOTI, le projet de 1996 articule les PDU à d'autres dispositifs de planification : ils doivent être compatibles avec les Plans régionaux de la qualité de l'air et avec les Schémas directeurs (voire avec les Schémas de secteurs) s'ils existent.

Trois traits saillants marquent l'évolution proposée pour les PDU :

- l'introduction modérée de nouveaux enjeux liés à des objectifs de diminution de la pollution atmosphérique ;
- un certain volontarisme dans le champ d'application des PDU ;
- des précisions apportées au cadre procédural, qui, à la fois, élargit le nombre des acteurs concernés, témoigne de prudence face à la *participation citoyenne* et laisse une grande marge d'appréciation au pouvoir municipal pour mettre en œuvre les PDU .

II.2 Précisions et inflexions entre le projet et le texte adopté

Entre le projet de loi et son adoption, les discussions parlementaires autour des amendements permettent de repérer l'ensemble des questionnements posés par la classe politique au texte initial, ceux qui ont été suivis comme ceux qui ont été écartés. Ce matériau constitue ainsi un outil de mesure de la portée et des enjeux de la loi. En fonction du contenu des débats, nous avons choisi d'en faire une lecture thématique autour de six rubriques qui ont été au cœur des séances des assemblées (Sénat, Assemblée nationale) puis de la Commission mixte paritaire.

II.2.1 Lien entre les PDU et les enjeux d'amélioration de la qualité de l'air.

L'objet même de la Loi sur l'air amenait à s'intéresser directement à l'introduction de la question environnementale dans l'article concernant les PDU. Plusieurs références à ce thème y ont été introduites : d'abord, dans les principes, l'idée, non pas d'un développement, mais d'un équilibre durable entre mobilité et protection de l'environnement et de la santé ; ensuite, dans la procédure, la compatibilité qui doit être établie entre les PDU et les PRQA ; enfin, dans les objectifs et les orientations, à travers la promotion des moyens de déplacements les moins polluants.

Au-delà de ces éléments, qui n'ont pas été remis en cause, deux types de dispositions plus contraignantes avaient été proposés pour l'article 14, sans toutefois aboutir. Il s'agit, d'une part, de la mise en place de dispositifs d'incitation à l'usage des transports publics — tels que leur gratuité ou l'augmentation des fréquences de dessertes — lorsque les seuils d'alertes à la pollution étaient ou risquaient d'être atteints. Les amendements déposés en ce sens visaient la création des conditions de l'alternative modale comme support à une limitation de l'usage de la voiture et donc à la réduction des émissions polluantes. D'autre part, à l'aval, des propositions de modification du texte de loi envisageaient de relier la révision du PDU au non-respect des objectifs de réduction de la pollution atmosphérique contenus dans les Plans de protection de l'atmosphère (PPA).

En ce sens, malgré plusieurs propositions d'amendements, les débats parlementaires n'ont pas permis d'introduire davantage de relations directes entre PDU et amélioration de la qualité de l'air que le texte initial n'en prévoyait.

II.2.2 Précisions sur les objectifs.

Les débats parlementaires ont permis d'enrichir les objectifs fixés aux PDU dans trois directions qui s'avèrent aujourd'hui difficile à mener pour les collectivités. La première vient rappeler le problème de fond du plan : il s'agit d'abord de *diminuer le trafic automobile*. C'est le point le plus dur pour les collectivités qui conduisent actuellement la procédure et elles préfèrent parler de *maîtrise du trafic*. La deuxième direction intéresse le transport et la livraison des marchandises en ville, auxquels le PDU doit s'intéresser en vue de réduire leurs effets sur la circulation et sur l'environnement. La troisième porte sur une implication des collectivités et des entreprises pour favoriser un transport plus collectif de leur personnel (co-voiturage/transports publics).

II.2.3 La question du périmètre

Les parlementaires ont souhaité abaisser le seuil de population au-delà duquel la réalisation d'un PDU est obligatoire, jugeant que la taille des agglomérations supérieures à deux cent cinquante mille habitants, initialement retenue, était trop importante. Les débats ont d'abord penché vers l'établissement d'un nouveau seuil, situé au niveau des agglomérations de plus de cent mille habitants avant que, pour des raisons de simplification, ne soit adoptée une référence aux Périmètres des transports urbains supérieurs à cent mille habitants. Une telle option pose cependant un problème de déconnexion vis-à-vis de la procédure de Plan de protection de l'atmosphère, qui n'est plus établie à la même échelle que le PDU. Certains parlementaires ont alors souligné que la multiplication des périmètres et des autorités conduirait à des difficultés de coordination et qu'une surabondance de plans équivaldrait à une absence de plan.

II.2.4 La consultation publique.

Plusieurs amendements allant dans le sens d'un élargissement de la consultation publique ont été déposés par les parlementaires. Un accord sur la consultation des CCI (Chambres de commerce et d'industrie) et des représentants des professions sur le projet de plan a été facilement trouvé ; en revanche, la demande d'une consultation systématique — et non simplement à leur demande — des associations visées par le projet, a été repoussée. Les motifs de rejet invoqués étaient doubles : le parallélisme avec la procédure de Plan d'occupation des sols et surtout, les risques trop importants de contentieux. Par ailleurs, la *mise à disposition du public* du PDU, envisagée dans le projet de loi, a été jugée insuffisante par les parlementaires, qui ont opté pour la soumission du plan à une *enquête publique* comme le prévoyait la LOTI. La question de la nature de cette enquête, qui avait contribué à bloquer la sortie du décret d'application de la LOTI concernant les PDU, a cette fois été précisée dans le sens d'une procédure classique, telle que définie par la loi du 12 juillet 1983.

Ainsi, si le cadre de la consultation apparaît un peu plus large que dans le projet de Loi sur l'air, il s'inscrit dans un processus de *démocratisation* des procédures, bien plus que dans la perspective d'une modernisation de la consultation publique [Fourniau, 1997].

II.2.5 Les contraintes normatives.

Certaines propositions d'amendements ont tenté d'apporter des contraintes normatives aux PDU pour en faire des outils plus fiables ; à l'issue des débats, elles ont été rejetées. Nous avons déjà souligné le souci de lier des indicateurs de qualité de l'air à la révision des PDU ; l'affectation chiffrée de la voirie aux différents modes de déplacements a constitué l'autre grand thème normatif. Il a été notamment proposé que 50 % de la future voirie des nouvelles zones d'aménagement concerté (ZAC) soient

réservés aux autres modes que la voiture. L'hétérogénéité des tissus urbains a servi d'argument pour repousser ce principe.

II.2.6 Les contraintes procédurales.

Les parlementaires se sont également attachés à renforcer la cohérence du dispositif procédural face à deux problèmes : d'une part, les tensions éventuelles entre la commune et l'autorité organisatrice des transports urbains ; d'autre part, le devenir des PDU.

Dans le projet de loi, la primauté du pouvoir du maire, à travers ses attributions en matière de voirie et de police, était totalement préservée. Une simple *prise en compte* des orientations du PDU, sans valeur juridique, était proposée. C. Lepage, l'initiatrice de la loi souhaitait *laisser au maire une marge de manœuvre pour traduire dans les décisions de voirie les orientations du plan*. Des amendement allant dans ce sens — rappel, dans l'article sur les PDU, des dispositions L2213.1 à L2213.6 du code des collectivités territoriales — avait d'ailleurs été déposés. C'est une autre direction qui a finalement prévalu, plus restrictive à l'égard du pouvoir municipal, qui s'est traduite par le remplacement de la notion de *prise en compte* par celle de *compatibilité* des décisions de police et de voirie avec le PDU.

En termes de procédure, les parlementaires ont également obtenu un renforcement de l'obligation de réalisation des PDU en incluant certaines contraintes : un délai d'approbation (ultérieurement repoussé au 30 juin 2000) assorti d'une intervention préfectorale en cas de non-respect. Ces principes marquent une rupture par rapport à la LOTI, dans laquelle les PDU apparaissaient comme des documents dont la réalisation était facultative. L'incitation était uniquement financière avec une participation de l'État à leur élaboration, d'abord avantageuse pour les collectivités, puis de moins en moins importante. En outre, le PDU offrait alors la possibilité de signer des contrats ultérieurs, dits de développement, puis de modernisation des transports collectifs, ce qui aujourd'hui n'est plus le cas.

Le PDU comme instrument de planification des déplacements en milieu urbain a ainsi profondément évolué depuis sa version originelle. Le contexte a amené à recalculer les perspectives initiales par rapport à une sensibilité aux problèmes de qualité de l'air, mis en balance avec les besoins de mobilité.

III Textes et contextes, quelques réflexions issues de la comparaison des systèmes de planification des transports en Angleterre et en France

En France comme en Angleterre, la question environnementale a servi de point d'ancrage pour la redéfinition du cadre de planification locale des transports. La référence au *développement durable* compris dans ses dimensions économique, sociale et culturelle est au fondement des documents dans les deux pays. Pourtant, au-delà de cette proximité, l'approche comparative permet d'insister sur les singularités nationales en rapprochant textes et contextes. Elle permet aussi de mieux saisir les limites du dispositif français de planification.

III.1 Les cadres géo-institutionnels de gestion des déplacements

Les autorités responsables de l'élaboration des PDU, en France, se heurtent très souvent à un problème de taille des périmètres. Depuis les PDU issus de la LOTI (1982), les cadres géographiques d'intervention — généralement des organismes intercommunaux — se sont peu étendus et, en tout cas, leur agrandissement est sans rapport avec l'extension des territoires de la mobilité urbaine, dont rendent compte de multiples analyses [Orfeuill, 1994], [Dupuy, 1995], [Wiel, 1999]. Une enquête

récente [CERTU/DTT/GART, 1999] montre que la moitié des soixante-trois collectivités ayant répondu³ se déclare insatisfaite du cadre de réalisation imposé pour le PDU ; vingt-sept ont d'ailleurs développé une réflexion à une échelle plus vaste que celle du Périmètre des transports urbains (agglomération INSEE, périmètre du dossier de voirie d'agglomération, de l'enquête ménages, du schéma directeur...).

En comparaison, l'élaboration des LTPs anglais est d'emblée confiée à un échelon plus vaste : celui des Comtés. Leur superficie est variable. Le plus grand, North Yorkshire avec 8 300 km², atteint la taille de la Région Alsace, mais, en moyenne, leur étendue est comparable à celle d'un département français. Les villes — Unitary authorities — qui ont souhaité réaliser leur propre document, l'ont également élaboré dans un cadre géographique plus vaste que celui des périmètres des transports urbains. Ainsi, à Southampton, pour une population d'environ deux cent mille habitants, l'aire concernée couvre 500 km², alors que pour une population équivalente, les périmètres des transports urbains français s'avèrent deux à quatre fois moins étendus (254 km² pour Dunkerque, 218 km² pour Brest, 176 km² pour Mulhouse, 142 km² pour Le Mans et 120 km² pour Caen).

Dans une recherche effectuée à la fin des années 1980 sur l'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans différents pays européens, il apparaissait que le recours à des échelons institutionnels intermédiaires entre l'État central et les unités administratives de base constituait une tendance forte permettant une adaptation des territoires fonctionnels de la mobilité aux territoires institutionnels de gestion des déplacements [Lefèvre et Menerault, 1989]. Observé dans la durée, le cas anglais confirme aujourd'hui une telle orientation, et cela malgré le renforcement de la centralisation qui a caractérisé l'épisode des gouvernements conservateurs. Le Comté est désormais amené à jouer un rôle de pivot en harmonisant les stratégies locales au sein d'un dispositif territorial l'unissant aux villes, aux districts et aux autres Comtés (cadre régional⁴). En France, on n'est pas allé au bout d'une telle logique : la séparation entre le domaine de l'urbain — à l'échelle d'une intercommunalité spatialement étriquée — et de l'interurbain reste à la base du système institutionnel. Les régions urbaines, voire les *archipels urbains* [Beaucire et al., 1997], qui se dessinent ici et là, n'ont aucun support institutionnel doté de pouvoirs et d'une légitimité politique ; tout au plus y trouve-t-on parfois une mosaïque de périmètres de transports urbains contigus, menant des procédures et des actions séparées [Menerault, 1995]. Le recours à des structures de type Syndicat mixte unissant des départements aux autorités urbaines dans la planification et la gestion des réseaux ne s'est guère développé. L'attention portée au niveau régional — dont les prérogatives ont été étendues (établissement de schémas multimodaux, rôle de fédérateur de l'ensemble des initiatives locales) et les moyens accrus avec l'expérimentation de la régionalisation des transports (transfert de la subvention de l'État accordée auparavant directement à la SNCF) [Zembri, 1997] — n'a pas non plus réussi à faire de cet échelon un partenaire clé des PDU, même s'ils y sont associés.

III.2 La cohérence des dispositifs institutionnels

III.2.1 Les contours des stratégies intégrées de transport

Dans les LTPs comme dans les PDU, une perspective d'intégration à différents niveaux est définie pour parvenir aux objectifs fixés. Pourtant, si l'on compare les documents, des différences notables

³ Cinquante-huit agglomérations françaises ont, d'après la Loi, l'obligation de réaliser un PDU ; quelques autres villes, dont la population du Périmètre des transports urbains est inférieure à cent mille habitants, ont également souhaité en élaborer un.

⁴ Le terme région englobe le territoire de plusieurs Comtés. La South-East Region regroupe ainsi ceux de Buckinghamshire, Oxfordshire, Berkshire, Hampshire, Isle of Wight, Surrey, West Sussex, East Sussex et Kent.

apparaissent : c'est essentiellement une coordination et une complémentarité des modes de transport en vue de limiter le recours à l'automobile qui est visée en France, alors que les Anglais expriment une approche à la fois plus radicale et plus ouverte. Radicale, car la question d'une planification des transports conçue pour réduire les besoins de déplacements est d'emblée posée ; ouverte, car l'articulation avec les autres politiques comme celles de santé et d'éducation est clairement affirmée.

La référence aux politiques de santé est déclinée selon quatre axes :

- l'accès aux centres de soins et l'organisation de l'assistance à domicile ;
- la dimension sanitaire des modes de proximité, afin d'anticiper les risques de maladies socialement coûteuses ;
- l'impact des transports sur la santé (en liaison avec la pollution, les budgets-temps de transport, le stress), envisagé en termes de maladies cardio-vasculaires et de déséquilibres psychologiques ;
- la prévention des accidents de la route.

En Angleterre, la dimension sanitaire apparaît ainsi à la fois plus présente, plus diversifiée et plus concrète que dans les documents français.

Le lien transport/éducation est précisé dans les LTPs grâce aux *School Transport Plans*, qui visent à améliorer la sécurité des pistes cyclables et des cheminements piétonniers, ainsi qu'à renforcer la desserte en transports scolaires. À cet effet, les partenariats entre parents d'élèves et autorités locales sont prévus dans le Plan. De plus, un programme de sensibilisation des scolaires aux avantages des modes alternatifs à l'automobile est organisé par le Comté, qui relaie ainsi une politique nationale — l'idée étant d'intervenir dès le plus jeune âge pour agir sur les comportements futurs.

Ces rubriques, éducation et surtout santé, qui sont rarement des cibles privilégiées pour les PDU, se retrouvent systématiquement dans tous les projets anglais et cela pour chacune des aires stratégiques identifiées au niveau des LTPs. Celui du Hampshire, par exemple, est découpé en dix secteurs géographiques couvrant la totalité du territoire du Comté, qui incluent les documents produits par les villes (Southampton, Winchester, Basingstoke, Andover). À l'inverse, en France, les plans de déplacements ne sont pas des procédures réalisées au niveau de chacune des autorités organisatrices locales des transports (urbaine, départementale, régionale) et il n'existe pas non plus d'intégration à l'échelle de la planification régionale des objectifs et des moyens définis dans les PDU. Au système français d'une planification locale des transports aux éléments juxtaposés, semble s'opposer le système imbriqué qui s'instaure en Angleterre.

Les méthodes développées pour aboutir aux objectifs d'une politique intermodale réduisant l'usage de l'automobile diffèrent aussi d'un pays à l'autre. En termes de concertation, l'accent est davantage mis en Angleterre sur une implication et une responsabilisation personnelle, tandis qu'en France, c'est davantage l'adhésion de la population à un programme porté par une collectivité qui est demandé. Ainsi, on ne trouve pas l'équivalent de la démarche des *agendas de déplacements* anglais, qui consiste, dans les *local communities*⁵ et avec l'appui du Comté, à proposer aux individus une charte, dans

⁵ Local communities : réunissant toute personne concernée de près ou de loin par la politique des transports.

laquelle chacun s'efforce de planifier ses déplacements de manière à les réduire et à moins utiliser la voiture, sans que la nature de ces engagements n'aient cependant un caractère obligatoire.

III.2.2 La compatibilité des documents de planification.

La comparaison des dispositifs de planification locale perçus à travers les documents directement reliés au Plans de transports illustre également des différences sensibles entre les deux pays et laisse entrevoir un dispositif anglais beaucoup plus unifié (voir *figure 2*).

Figure 2 : Transport et planification locale en Angleterre et en France

Le croisement des domaines de planification (transport, environnement, aménagement, développement économique) et des niveaux de responsabilités établis dans le *White paper* de 1998, montre qu'en Angleterre, quatre échelons — trois si la ville n'exerce pas un pouvoir d'Unitary Authority — suffisent pour couvrir l'ensemble des domaines qui s'incarnent dans six types de documents. De plus, la position clé du Comté, chargé d'élaborer à la fois des plans pour la qualité de l'air, les transports (en intégrant celui des villes) et l'aménagement, en étroite articulation les uns avec les autres (mécanismes de compatibilité et d'interaction), apparaît clairement. Pour l'application de ces plans, le Comté dispose, en outre, de pouvoirs étendus, notamment en matière de police et de délivrance de permis de construire.

En contrepoint, le système français apparaît beaucoup plus éclaté [Frère, 1999] : six niveaux de responsabilités peuvent être identifiés, élaborant chacun des six types de documents de planification explicitement reliés aux PDU par la loi ou par ses circulaires d'application (pour le POS).

Une telle dispersion n'encourage pas l'intégration des préoccupations de transport, d'environnement et d'aménagement. Ajoutons que la Loi sur l'air n'établit aucun lien entre les PDU et certaines procédures connexes, comme les schémas régionaux de transports et les dossiers de voiries d'agglomérations (DVA). Cette absence de lien a d'ailleurs été, pour partie, notée lors des débats du Comité d'orientation du CERTU de 1997 *Il est notamment légitime de se demander si le maintien des deux procédures DVA et PDU est justifié et s'il ne serait pas plus pertinent et plus opératoire d'envisager un PDU sur un périmètre plus large que celui des seuls transports urbains.*

III.3 Planification des transports et pouvoirs locaux.

Le thème de la politique sectorielle des transports comme support au renforcement du pouvoir local distingue nettement les cas français et britannique. Le processus de réalisation des LTPS permet ainsi de percevoir les ferments d'une modification en profondeur des relations entre le gouvernement central et les autorités locales. Les dysfonctionnements engendrés par le fractionnement des échelons de gouvernements locaux — produit de la politique des Conservateurs — et marqués par la fragmentation des services publics et les difficultés croissantes de coordination des politiques publiques [Lefèvre, 1995], [Mawson, 1997] sont à l'origine des nouveaux dispositifs de planification réhabilitant le pouvoir local. Celui-ci est conforté au niveau de deux degrés de gouvernements intermédiaires. D'une part, les comtés, entités pré-existantes disposant d'assemblées élues et de services administratifs et techniques développés, dont les compétences s'élargissent (notamment avec la réalisation des LTPS) et pour

lesquels la distinction métropolitain/non métropolitain n'existe plus⁶. D'autre part, les villes, érigées en *Unitary authorities* à leur demande, constituent des échelons reconnus pour la planification locale. Pour ces entités, la compétence transport devient un outil d'affirmation et de légitimation. Elles s'en saisissent effectivement, puisque quarante-six d'entre elles ont aujourd'hui obtenu ce statut. Les limites au renforcement de l'autonomie locale tiennent à l'emprise du gouvernement central qui impose à la fois ses normes de réalisation et dispose du levier financier, même si des évolutions sont à attendre en matière d'imposition locale (en référence au *Charging users on motorways and trunk roads* contenu dans le *White paper* de 1998).

Si, en France, les ressources financières locales sont plus importantes et sont à la base de la séparation entre transports urbains et transports non urbains — par l'intermédiaire du versement-transport —, la relance de la planification issue de la Loi sur l'air (1996) n'a, ni pour objet, ni pour conséquence, de renforcer le pouvoir local. À la différence de la première génération de PDU (après la LOTI de 1982) qui participait à la mise en œuvre de la Décentralisation — et constituait alors l'un des rares outils de promotion de l'intercommunalité face au renforcement du pouvoir municipal — la seconde génération de PDU incarne davantage un mouvement par lequel l'État entend réaffirmer son rôle *régulateur*. Imposer de réaliser des PDU (selon le seuil de population), encadrer la procédure (délais de réalisation et d'approbation), guider le contenu (guide méthodologique du CERTU) et faire intervenir le niveau préfectoral en cas de défaillance des autorités organisatrices des transports urbains, en témoignent.

J'ai dû modifier cette dernière phrase en passant aux infinitifs substantivés, car le terme *imposition* n'a pas en français le sens de l'action d'imposer.

En Angleterre et en France, l'enjeu environnemental appliqué au transport constitue ainsi un lieu d'observation intéressant de la redéfinition des liens central/local, qui paraît s'effectuer selon deux mouvements symétriques : d'un côté il s'agit de redonner du sens à l'action locale et à ses institutions, tout en maintenant certains dispositifs issus de la période centralisatrice précédente ; de l'autre il s'agit de réaffirmer la présence de l'État, tout en laissant aux autorités locales la responsabilité de l'élaboration des plans. Du point de vue des processus, ces deux tendances, qui *in fine* peuvent converger, illustrent la définition de la régulation donnée par M. Marié [1998] : *dispositif stratégique permettant de stabiliser en permanence des formes potentiellement antagoniques de gestion de l'espace, celles qui procèdent par édicition de normes du haut vers le bas, et celles qui cherchent à dégager des consensus du bas vers le haut*. Cependant, du point de vue des institutions, la planification locale des transports en France, à l'échelle intercommunale, interroge directement le *modèle métropolitain*, dont Sharpe [1995] propose quatre caractéristiques :

- une légitimité politique forte liée à l'élection directe, actuellement absente ;
- une autonomie significative, dont R. Le Saout [2000] a montré encore récemment la fragilité ;
- des compétences étendues, ce qui n'est pas le cas pour au moins un tiers des villes devant engager des PDU, qui gèrent les transports dans le cadre de Syndicats à vocation unique ;
- une assise territoriale pertinente, qui fait défaut en regard des territoires de la mobilité.

⁶ Cette distinction entre comtés métropolitains et comtés non métropolitains caractérisait le paysage institutionnel avant la réforme de 1986. Il existait six comtés métropolitains : South Yorkshire, West Yorkshire, Greater Manchester, Tyne and Wear, Merseyside, West Midlands. À Londres, le Greater London Council complétait ce dispositif.

Bibliographie

Beaucire F., Hémangard P.-H., Allard M. – Les déplacements domicile-travail dans l'archipel nantais, *Transports Urbains*, n° 96, 1997.

COST332 – Transport and land-use policies: resistance and hopes for co-ordination, Communautés européennes, 1998.

Dupuy G. – Les territoires de l'automobile, Anthropos éd., collection Villes, Paris, 1995.

Ferrary C. – New directions in appraisal for local transport plans, Proceedings de la conférence européenne du PTRC, Séminaire B, Cambridge, Angleterre, 27 à 29 septembre 1999.

Fourniau J.-M. – Figures de la concertation à la française, In : *Ces réseaux qui nous gouvernent*, l'Harmattan, collection Villes et entreprises, Paris, 1997.

Frère S. – L'articulation entre les différents plans prévus par la loi sur l'Air, *Air Pur*, n° 55, 1999.

Headicar P. – Mission impossible ? The first year of local transport plans, Proceedings de la conférence européenne du PTRC, Séminaire B, Cambridge, Angleterre, 27 à 29 septembre 1999.

Lefèvre C., Menerault P. – L'évolution des systèmes institutionnels et financiers des transports publics urbains dans les pays industrialisés, *Politiques et Management Public*, Vol 7, n° 3, 1989.

Lefèvre C. – Gouvernements métropolitains et gouvernance dans les pays occidentaux, *Politiques et Management Public*, Vol. 16, n° 1, 1998.

Le Saout R. – L'intercommunalité, un pouvoir inachevé, *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol 50, n° 3, 2000.

Marié M. – Faut-il réinventer la dialectique, *Revue de Géographie de Lyon*, Vol 73, n° 2, 1998.

Menerault P. – Approche géo-institutionnelle des relations entre transports publics urbains et territoires à l'échelle du Nord-Pas-de-Calais, *Hommes et Terres du Nord*, n° 3, 1995.

Mawson M. – Les régions pour coordonner les agences ? Une nouvelle expérience dans le laboratoire britannique d'administration publique, In : *Les paradoxes des régions en Europe*, La Découverte éd., Paris, 1997.

Orfeuil J.-P. – Je suis l'automobile, Éditions de l'Aube, collection Monde en cours, La Tour d'Aigues, 1994.

Revue Diagonal – Numéro spécial, Planifier la mobilité pour libérer l'urbanité, n° 124, 1997.

Sharpe L.J. (sous la direction de), *The government of world cities:the future of the metro model*, Wiley, Chichester, 1995.

Wiel M. – La transition urbaine, P. Mardaga éd., collection Architecture + recherches, Sprimont, 1999.

Zembri P. – Vers une seconde étape de la régionalisation des transports ferroviaires : causes et enjeux d'une mutation délicate, Transports Urbains, n° 96, 1997.

Résumé Cet article s'intéresse aux nouveaux instruments de planification des transports locaux développés en France et en Angleterre. Il présente les procédures récemment créées (Local Transport Plan) ou ré-activées (Plan de déplacements urbains) à partir d'enjeux environnementaux, leur évolution et leur contexte respectif d'application. La méthode des *regards croisés* permet d'illustrer les contrastes entre les deux pays. D'un côté, l'Angleterre fait d'un échelon intermédiaire, doté de pouvoirs étendus, de la légitimité du suffrage universel et de moyens supplémentaires, le cœur d'un dispositif de planification unifié, qui entre cependant en compétition avec les instances concurrentes des collectivités locales, promues au cours des années 1980. De l'autre côté, la France a choisi de confier la responsabilité de ses Plans de déplacements urbains à des organismes intercommunaux, spatialement étriqués, politiquement fragiles et aux compétences à géométrie variable.

Mots clés : Planification des transports/Gouvernements locaux/France-Angleterre/Institutions locales /Procédures

Abstract This paper deals with the new local transport planning instruments that have been developed in France and England. It describes procedures which have either been created (Local Transport Plans in England) or reactivated (Urban Travel Plans in France) on the basis of environmental issues. It also describes the manner in which the procedures have changed and the context within which both are applied. The comparative analysis approach shows the contrasts between the two countries. England places an intermediate level, with extended powers and the legitimacy of universal suffrage, at the heart of a unified planning system which is, however, in competition with the local authority planning bodies set up in the 1980s. In France, on the other hand, the responsibility for Urban Travel Plans has been given to intercommunal bodies which are spatially restricted, politically fragile and in which the distribution of powers takes a vast variety of forms.

Transport planning/Local Government/France-England/Local institutions/Procedures

Abridged version

Titre courant : INTERNATIONAL COMPARISON

New arrangements for local transport planning in England and France

In recent years new laws and regulations concerning local transport planning have come into being in a number of European countries. In some cases, these are based on tried and tested instruments for organizing transport systems which have been improved (as in the case of France). In others the instruments are completely new (as in the case of Local Transport Plans in England). These tools share the fact that they give a central role to a social issue that has assumed increasing importance on national political agendas: the environment.

In England, the general framework of Local Transport Plans (LTPs) was fixed by a *White paper* of July 1998 entitled *A new deal for transport: better for everyone*. The need to combat road traffic congestion and atmospheric pollution underlies this document which calls into question the previous transport policy based on the privatization and deregulation of services. A strengthening of public initiative and social control provide the means of implementing this *new arrangement* which implements the concept of sustainable development within an *integrated transport strategy*. A strengthening of the role of local

authorities is a key element in the new system, overturning the practices of the past which since the 1980s had been dominated by a weakening of local government: the conception and development of the LTPs has been placed in the hands of the Counties, whose financial resources and areas of responsibility have been increased.

In France, urban transport planning entered a new phase as a result of the updating of the Urban Travel Plan (UTP) procedure. This was first introduced by the Domestic Transport Policy Act (LOTI) of December 1982, whose general purpose was to lay down the principles of a *universal right to transport*. With its objective of achieving harmonious management of urban travel, the UTP provides the potential for a *reduction in negative impacts by an intervention at source*. Planning covers the zone within the Urban Transport Perimeter, and can be conducted by a city body, very often of an intercommunal nature. Furthermore, in the absence of a decree that lays down the development, consultation and approval procedures for the plans and the manner in which they should be implemented, local government still has a considerable amount of freedom to make additions to the initial UTP procedure. The procedure has changed in three principal respects:

- the reduction of atmospheric pollution features in new ways — the attempt to achieve a sustainable balance between travel, environmental protection and health, compatibility between the UTP procedures and the regional air quality plan, promotion of the cleanest transport modes;
- the scope has been extended, both with regard to topics, with the inclusion of freight transport in cities, and geographically, with the inclusion of the Greater Paris region (previously excluded from the LOTI) and the fixing of a population threshold above which a UTP is now compulsory (an Urban Transport Perimeter with a population of more than one hundred thousand);
- slight modifications have been made to the procedural framework. As a result the number of players involved has been increased, but caution still prevails with respect to the participation of the community (a conventional public inquiry procedure has been adopted rather than a modernized public consultation procedure) and greater controls have been imposed on the system (compulsory nature of UTPs, approval deadlines).

By conducting a comparison between the legislation and the contexts of France and England we have been able to highlight the particularities of each country and perceive more clearly some of the limitations of the French planning system.

1 The geographical and institutional frameworks of transport management

The authorities responsible for developing UTPs in France often encounter a problem with the size of Public Transport Perimeters. Since the first generation of UTPs (1983-1986) there has been little extension of the geographical scope of planning (which often involves a number of communes), and the extension that has taken place bears no relation to the increase in the areas concerned by urban travel reported in a large number of studies [Wiel, 1999]. Furthermore, half of the sixty-three local authorities who responded to a recent survey [CERTU/DTT/GART, 1999] were dissatisfied with the spatial framework imposed for the UTP.

The development of the English LTP takes place on a larger scale, that of counties. The size of these is variable. The largest (North Yorkshire) has an area of 8,300 km², i.e. the size of the Alsace region of France, but their average size is approximately that of a French Département. In addition, the cities —

Unitary Authorities — who wished to draw up their own Plan did so for a larger area than that of the French Urban Transport Perimeters. Thus, in the case of Southampton, which has a population of about 200,000 inhabitants, the plan covered an area of 560 km², that is to say between two and four times the area of the Urban Transport Perimeters of French cities with similar populations (Dunkerque, Brest, Mulhouse, Le Mans et Caen).

A study of changes in the institutional and financial framework of public transport in different European countries has shown that the existence of intermediate institutional levels between central government and the basic administrative units was very helpful in achieving a match between transport operation at functional level and travel management institutions [Lefèvre et Menerault, 1989]. Observation of the situation in England over a period of time confirms this view, in spite of the increase in centralization that occurred under successive Conservative governments. Counties are now expected to play a pivotal role in harmonizing local strategies within a system which links them to the cities, the districts and other Counties. France has not taken this type of approach to its logical conclusion: the institutional system is based on the separation between the city — as defined by a spatially restricted association of communes — and non urban areas. The urban regions or major conurbations which exist in various parts of France, lack an institutional basis with powers and political legitimacy; the most one finds is a patchwork of adjacent Urban Transport Perimeters with separate procedures and plans. It has remained unusual for networks to be planned and managed by “Syndicats mixtes” (associations consisting of Départements and Urban Authorities). The attention that has been given to the regional level — whose prerogatives have been extended (multimodal plans, role in bringing together local initiatives) and whose resources have been increased as a result of the transport regionalization experiment (the transfer of the Government subsidy which was previously given directly to the SNCF) — has not succeeded in turning the regions into key partners for UTPs, even though they are involved.

2 The coherence of institutional systems

2.1 The outlines of integrated transport strategies

In both LTPs and UTPs integration at different levels is identified as a means of achieving the stated objectives. However, a comparison between the documents reveals major differences: in France the main aim is to co-ordinate transport modes in order to reduce use of the motor car, while in England the approach is both more radical and more open. It is radical in that the question of reducing travel needs by transport planning measures is raised from the outset, and open because the links with other policies, for example in the areas of health and education, are clearly stated.

The above topics (education and, in particular, health), which are rarely the principal targets for UTPs, are a systematic feature of all the English projects, for each of the strategic zones identified in the LTP. Hampshire's plan, for example, identifies ten such zones which cover the whole of the Country and include the cities (Southampton, Winchester, Basingstoke, Andover). In contrast, in France each local transport organizing authority (at city, Département or Region level) does not carry out the UTP procedure and there is no integration of the objectives and resources specified in the UTP at the regional planning level. The French local transport planning system with its juxtaposed elements seems to contrast with the interlinked system that is taking shape in England.

The methods developed in the two countries in order to achieve the objectives of an intermodal transport policy which reduces motor car use are also different. With regard to consultation, more

emphasis is placed in England on involvement and developing a sense of personal responsibility, while in France the aim is rather to gain public acceptance of a project that is backed by a local authority. France therefore has no equivalent of the English travel agendas approach by which, in the local communities ⁷ and with the support of the County, a charter is proposed to individuals in which they try to plan their travel in a manner that reduces the number of trips they make as well as the amount they use they cars, without the commitments being in any way compulsory.

2.2 Compatibility between planning documents

A comparison between the local planning systems as perceived through Transport Planning documents also reveals noticeable differences between the two countries and shows the much more unified nature of the English system (see *Figure 2 Transport and local planning in England and France*).

If we look at the different areas of planning (transport, environment, planning, economic development) in relation to the levels of responsibilities established in the 1998 White paper, it is apparent that in England, only four levels (three if the City or Town does not have Unitary Authority Status) are required to cover the all areas included in six different types of documents. In addition, the key position of the County is clearly apparent. This has the responsibility for developing plans for air quality, transport (including in cities) and regional development which are highly interlinked (accounting and interaction mechanisms have been set up). In order to implement these plans, the County has been given, amongst other things, extended powers, in particular with regard to policing and the granting of planning permission. In contrast, the French system seems much more fragmented [Frère, 1999]: six levels of responsibility can be identified, each of which develops one of the six types of planning document explicitly required for the UTP by the law or by application circulars (in the case of the Land Use Plan — Plan d'occupation des sols). Dispersion on this scale does not encourage the integration of transport, the environment and regional planning.

To this we must add the fact that the French Air Quality Act fails to establish any link between the UTP and related procedures such as the Regional Transport Plans and City Road Plans ⁸.

3 Transport planning and local powers

The situations in France and England differ markedly with regard to the use of transport sector policy in order to strengthen local power. The process of developing LTPs thus allows us to perceive the upheaval caused by a profound change in the relationship between central government and local authorities. The dysfunctions caused by the separation of the different levels of local government — resulting from Conservative party policy — and marked by the splitting up of public services and increasing difficulties in co-ordinating government policy [Lefèvre, 1995], [Mawson, 1997] lie at the root of new planning systems which reinstate local power. This has been strengthened by two intermediate levels of government. On the one hand there are the Counties, which were already in existence with elected assemblies and sophisticated administrative and technical services, whose powers have been extended (as a result of the creation of LTPs in particular) and where the distinction between metropolitan and non metropolitan counties no longer operates ⁹. On the other hand there are

⁷ Local communities consist of all individuals affected by the transport policy

⁸ The absence of such a link was, in fact, noted during the CERTU Policy Committee discussions in 1997.

⁹ This distinction between metropolitan counties and non metropolitan counties applies to the institutional landscape prior to 1986. At that time there were six metropolitan counties: South Yorkshire, West Yorkshire, Greater Manchester, Tyne and Wear, Merseyside, West Midlands. Greater London Council was a separate type of entity.

the Cities, which on request can attain *Unitary authority* status, which have recognised responsibility for local planning. For cities, power in the area of transport is a means of asserting themselves and achieving legitimacy. They are taking advantage of this opportunity, as to date forty-six of them have opted for *Unitary authority* status. However, there are limits to the strengthening of local autonomy which restrict the freedom of the Counties and Unitary Authorities; these relate to the power of central government which lays down standards and controls funding, even if changes are to be anticipated in the area of local taxation (in relation to *Charging users on motorways and trunk roads*, contained in the 1998 *White paper*).

Although local financial resources are greater in France and are responsible — via the employers' payroll tax — for the separation between urban and non urban transport, the boost to local planning given by the 1996 Air Quality Act was not intended to, and did not, strengthen local power. In contrast with the first generation of UTPs (after the 1982 LOTI) which played a part in implementing the decentralization process and were at the time one of the few instruments for promoting intercommunal ties in the face of the increasing power of Communes, the second generation of UTP is more symptomatic of a shift by which central government intends to reaffirm its role as *regulator*. This is witnessed by the compulsory nature of the UTP (depending on the size of the population), the supervision of the procedure (deadlines for completion and approval), the guidance of the content (CERTU methodological guide) and the involvement of the Prefect in the event of a failure on the part of the Urban Transportation Authorities.

In both England and France, the impact of environmental issues on transport provides an interesting opportunity to observe the remodelling of the links between central and local government which seems to be driven by two symmetrical movements: on the one hand there is a trend to increase the importance of local actions and institutions while retaining some features of the preceding phase of centralization; on the other hand there is a trend to reassert the presence of the State, while nevertheless still leaving local authorities with the responsibility for developing the plans. These two tendencies, which ultimately converge, comply with Marié's definition of regulation [1998]: *a strategic set-up which gives permanent stability to the potentially antagonistic forms of spatial management, which consist of the top-down imposition of standards and the bottom-up attempt to achieve consensus.*

Encadré LES COLLECTIVITÉS LOCALES ANGLAISES

L'Angleterre est divisée en Comtés. Les six plus urbanisés (Comtés Métropolitains) ont vu leur Conseil supprimé en 1986 et leurs attributions réparties entre 36 Districts Métropolitains peuplés chacun de plus de 200.000 hab. Dans le reste de l'Angleterre, on compte 34 Comtés, 238 Districts et 46 Autorités Unitaires (cumulant les fonctions des Conseils de Comtés et de Districts). Depuis l'an 2000, Londres est dotée d'une *Autorité du Grand Londres*, composée de 25 élus et d'un Maire élu au suffrage universel direct ; d'autres grandes villes devraient bientôt connaître le même processus.

Les Comtés et les Districts disposent de conseillers, élus au suffrage universel direct, pour une période de 4 ans et non rémunérés.

En Angleterre, les origines du *local government* remontent au *Municipal Corporations Act* de 1835 qui fixe trois caractéristiques essentielles :

élection directe ;

mission de fourniture de services publics locaux ;

droit de lever des impôts.

Après une longue période de coopération harmonieuse entre administration centrale et locale, des tensions ont éclaté au milieu des années 70. En 1979, l'arrivée au pouvoir de M. Thatcher a marqué un tournant, celle-ci jugeant le système local coûteux et inefficace. Pour le transformer, elle mena, avec l'aide de la majorité parlementaire conservatrice, une action sur trois fronts :

les finances, par contrôle direct du pouvoir central sur les impôts locaux : plafonnement des taux et transformation de l'assiette fiscale

les structures :

1. suppression des Conseils de Comtés Métropolitains, création et multiplication d'organismes de substitution à l'action des collectivités : organisations de consommateurs, mais surtout " quangos " (*quasi non-governmental organisation*, appelés aussi Government Agencies, Committees..., composés en majorité de membres désignés par le Ministre selon des critères non rendus publics)

les responsabilités, par transfert de compétences, soit directement vers les Ministères, soit vers les nouvelles structures. Ont ainsi été transférées, tout ou parties des responsabilités en matière d'éducation, de logement, d'urbanisme, de transport.

Les compétences encore assumées par les Comtés portent principalement sur la planification stratégique, les routes principales, l'aménagement territorial, la police, le traitement des déchets ménagers, certaines prestations sociales. Les districts sont essentiellement responsables des permis de construire, de l'hygiène, de l'entretien des routes secondaires, des parkings, de la collecte des déchets. Les activités culturelles, touristiques et de loisirs sont des compétences partagées entre Comtés et districts. Dans les grandes agglomérations des *Joint Bodies* (organismes réunissant les Conseils de Districts) ont remplacé les Conseil de Comtés Métropolitains pour l'organisation et la gestion des transports publics, de la police et de la lutte contre l'incendie.

Le gouvernement Travailleiste de T. Blair, sans démanteler l'ensemble des dispositifs mis en place lors de la période précédente (notamment les " quangos "), tend à nouveau à renforcer les pouvoirs des collectivités locales à travers de nouvelles assemblées élues (ex. Londres), des moyens financiers supplémentaires (subventions), une re-localisation des politiques publiques, comme l'illustre la planification dans les transports.

2.

Notes de bas de page

(1) Ces derniers ont été révisés en 1999 pour être applicables jusqu'en avril 2000, date à laquelle ils devraient être relayés par les *Local Transport Plans*.

(2) Cette grille d'élaboration est contenue dans le document du Department of the Environment, Transport and the Regions, *Guidance on provisional Local Transport Plans*, Londres, avril 1999, 102 p.

(3) Cinquante-huit agglomérations françaises ont, d'après la Loi, l'obligation de réaliser un PDU ; quelques autres villes, dont la population du Périmètre des transports urbains est inférieure à cent mille habitants, ont également souhaité en élaborer un.

(4) Le terme région englobe le territoire de plusieurs Comtés. La South-East Region regroupe ainsi ceux de Buckinghamshire, Oxfordshire, Berkshire, Hampshire, Isle of Wight, Surrey, West Sussex, East Sussex et Kent.

(5) Local communities : réunissant toute personne concernée de près ou de loin par la politique des transports.

(6) Cette distinction entre comtés métropolitains et comtés non métropolitains caractérisait le paysage institutionnel avant la réforme de 1986. Il existait six comtés métropolitains : South Yorkshire, West Yorkshire, Greater Manchester, Tyne and Wear, Merseyside, West Midlands. À Londres, le Greater London Council complétait ce dispositif.

(1) Local communities consist of all individuals affected by the transport policy

(2) The absence of such a link was, in fact, noted during the CERTU Policy Committee discussions in 1997.

(3) This distinction between metropolitan counties and non metropolitan counties applies to the institutional landscape prior to 1986. At that time there were six metropolitan counties: South Yorkshire, West Yorkshire, Greater Manchester, Tyne and Wear, Merseyside, West Midlands. Greater London Council was a separate type of entity.