

Les Zones à Faibles Émissions

25 propositions pour allier transition écologique et justice sociale

Sous la coordination de :

M. Jean-Luc Moudenc, 1^{er} Vice-président de France urbaine, Maire de Toulouse, Président de Toulouse Métropole

Mme. Anne-Marie Jean, Vice-présidente de l'Eurométropole de Strasbourg

M. Eric Hémar, Président de l'Union des entreprises de transport et logistique de France

Mme. Daphné Chamard-Teirlinck, Chargée de projets « Mobilité inclusive et durable » au Secours Catholique

Rapport remis à M. Christophe Béchu

Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

juillet 2023

L'urgence d'allier transition écologique et justice sociale

Les Zones à Faibles Émissions mobilité (ZFE-m) ont été créées par l'article 86 de la loi d'orientation et de mobilités, dite « LOM », du 24 décembre 2019, puis rendue obligatoire d'ici le 31 décembre 2024 pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants par l'article 119 de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « Climat et résilience ».

Concrètement, une ZFE-m est un périmètre dans lequel certains types de véhicules, considérés comme trop polluants, n'ont pas le droit de rouler et de stationner. Ces restrictions reposent sur le système de la vignette *Certificat Qualité de l'Air*, communément appelée « Crit'Air ». Le terme même de « ZFE » est tout à la fois peu compréhensible et insuffisant. Son objectif : réduire les émissions de polluants dans les grandes agglomérations et améliorer la qualité de l'air.

Dans sa dernière étude sur la qualité de l'air ambiant, Santé publique France estime que la pollution de l'air aux particules fines PM_{2,5} est responsable de 40 000 décès prématurés par an en France. Le trafic routier est responsable de 57 % des émissions d'oxydes d'azote et d'une part significative des émissions directes de particules fines. Face à cette préoccupation majeure légitime des Français, l'État a mis en place plusieurs actions qui ont des effets concrets : le nombre de territoires ayant une concentration excessive en oxydes d'azote, de 24 en 2000, est passé à 11 en 2018 et 9 aujourd'hui.

Le nombre de nouveaux nés ou jeunes enfants souffrant de bronchiolites, de personnes âgées ou de victimes de maladies respiratoires, de promeneurs ou sportifs n'osant plus pratiquer d'activité du fait de la qualité de l'air viciée est un phénomène grave qui nous alerte et nous oblige.

Si elles sont bénéfiques à tous les citoyens, les solutions sont plus essentielles encore pour les habitants des quartiers populaires, situés à proximité des rocade périphériques ou des voies express. Ainsi, la mise en place de Zones à Faibles Émissions est tout sauf une « mesure de bobo ».

Aujourd'hui, 11 territoires urbains ont mis en place des Zones à Faibles Émissions. Le 31 décembre 2024, les ZFE pourraient être au nombre de 43.

Coanimés par Jean-Luc Moudenc, 1^{er} Vice-président de France urbaine, maire de Toulouse, président de Toulouse Métropole, Anne-Marie Jean, vice-présidente de l'Eurométropole de Strasbourg, Daphné Chamard-Teirlinck, chargée de projets Mobilité inclusive et durable au Secours Catholique, et Eric Hémar, président de l'Union des entreprises de transport et logistique de France, les groupes de travail « Acceptabilité sociale et territoriale des ZFE » et « Cohérences des dispositifs concernant la logistique » se sont réunis plusieurs fois par mois depuis le début de l'année 2023, rassemblant chaque fois une centaine de représentants des collectivités territoriales, des associations, des entreprises et des artisans, des acteurs du transport routier et de l'Etat.

Ces centaines d'heures d'écoute, de témoignages, de réflexion et de préconisations partagés ont permis de réaffirmer l'importance de l'action pour la santé environnementale en proposant de nouvelles conditions de mise en œuvre pour des ZFE plus réalistes et les plus acceptables possibles, sans accroître les inégalités.

Les 25 propositions formulées dans ce rapport sont réparties en six enjeux. Elles résultent d'un consensus exigeant et systématique entre tous les participants, mobilisés dans chacun des ateliers ou groupes de travail. Elles sont détaillées dans ce rapport avec deux leitmotivs partagés : il n'y a pas de responsabilité sans dialogue et une action efficace n'exclut pas si elle anticipe et assure les conditions de sa réussite.

Assurer la cohésion sociale et territoriale

Aider les habitants et les usagers des territoires voisins d'un territoire abritant une Zone à Faibles Émissions-mobilité (ZFE-m)

L'impact d'une ZFE doit prendre en compte les distances parcourues, qui, statistiques à l'appui, montrent que près de la moitié des usagers viennent de territoires voisins des grands pôles urbains ne disposant pas, le plus souvent, d'une offre suffisante d'alternatives à l'autosolisme. Ces usagers sont souvent contraints de se déplacer pour accéder à l'offre médicale, universitaire, culturelle ou professionnelle. Il faut pouvoir les accompagner.

Comment faire ?

1. **Rendre éligibles aux aides de l'Etat les habitants et les usagers des territoires voisins impactés par la mise en place d'une ZFE**, au même titre que ceux habitant sur les territoires de mise en œuvre d'une ZFE. Ces habitants sont actuellement exclus ou privés des aides attribuées par l'Etat, à la différence des territoires où sont implantées les ZFE. Il faut réduire ces injustices territoriales en leur donnant accès à l'ensemble des aides.

Augmenter les aides aux citoyens

Aujourd'hui, l'achat d'un véhicule neuf pour les ménages les plus modestes est impossible, malgré la possibilité d'obtenir des aides cumulées. Même avec ces aides, le reste à charge pour acquérir un véhicule est encore hors de portée pour de nombreux ménages, même des véhicules électriques les moins chers, dont le coût est de 22 100 euros.

Les aides de l'Etat, actuellement limitées et réservées à des ménages aux revenus très bas, doivent voir leurs seuils élargis afin de ne pas exclure les classes moyennes. Actuellement, même une famille monoparentale gagnant le SMIC ne percevrait que 3 500 euros de prime à la conversion.

Comment faire ?

2. **Doubler les aides de l'État**, à savoir le bonus écologique et surtout la prime à la conversion, qui concerne les ménages modestes. Elles pourront être complétées par des aides décidées par les territoires.
3. **Permettre, grâce aux aides, l'acquisition d'un véhicule d'occasion**. Cela bénéficiera aux acteurs économiques de proximité que sont les artisans et les commerçants, avec la prise en considération de la réalité du marché d'occasion. Pour les véhicules utilitaires légers (VUL), il faut soutenir l'acquisition d'occasion en Crit'Air 0 mais également en Crit'Air 1 et Crit'Air 2, compte tenu de la quasi-inexistence d'un marché d'occasion pour les véhicules utilitaires électriques. C'est également indispensable pour les particuliers, l'achat d'un véhicule neuf n'étant pas à la portée de tous les habitants, ni forcément une nécessité.
4. **Simplifier l'accès aux aides**. La multiplicité des aides et de leur condition de délivrance complique la vie des gens, crée une contrainte supplémentaire. Cela est incompatible avec la volonté de mettre la transition écologique à portée de tous. Il est indispensable d'agir pour simplifier leur accès (guichet unique, regroupement des aides multiples...).

5. **Doubler les aides au report modal** comme pour l'acquisition de vélos ou de vélos à assistance électrique (VAE).
6. **Soutenir financièrement les acteurs territoriaux mettant en place un compte mobilité** avec notamment un « porte-monnaie numérique » pour accéder à des services de mobilité gratuite en cas d'abandon de la voiture individuelle.

Mettre en place un guichet unique et engager un effort « d'aller-vers »

La multiplicité des aides à la conversion - plus d'une vingtaine sont recensées par les acteurs des solidarités - conduit à l'illisibilité et à une très faible consommation des aides. Il faut simplifier les règles et toucher les publics les plus concernés.

Comment faire ?

7. **Instaurer, avec l'intercommunalité comme pilote, un guichet unique dans le territoire en charge de la mise en œuvre de la ZFE pour permettre un accompagnement de proximité**, en partenariat avec les acteurs en charge des solidarités pour accompagner les ménages les plus précaires. Ce guichet permettrait notamment de faciliter les démarches pour les usagers mais aussi d'accélérer les délais de mise en paiement des dossiers. Une volonté partagée des territoires devrait également permettre une harmonisation, au moins au sein d'une même région.
8. **Optimiser « l'aller-vers »**, indispensable si l'on veut toucher les publics les plus concernés. Cela nécessitera un partenariat renforcé entre les services de l'État, les collectivités territoriales, les acteurs des solidarités, les associations caritatives ou encore les bailleurs sociaux.
9. **Proposer des formations aux acteurs sociaux**, à plus forte raison si elles sont dispensées par les agences locales de mobilité, **pour faciliter et rendre les démarches plus compréhensibles**.

Réduire l'avance de fonds pour les ménages

Avancer, parfois pendant plusieurs mois, le coût d'un véhicule neuf, d'occasion compatible avec les ZFE ou le financement d'un rétrofit, est impossible pour de nombreux ménages, notamment pour les plus précaires d'entre eux. Il faut les accompagner pour leur éviter d'avancer des sommes parfois élevées.

Comment faire ?

10. **Agir sur le prêt à taux zéro et le microcrédit**, en créant ou en labellisant des structures en capacité de gérer ces avances. Il est indispensable d'étendre le prêt à taux zéro (PTZ), qui doit être garanti à 100 % par l'État à tous les territoires concernés par une ZFE et en permettant son octroi à tout usager, plus encore pour les personnes en incapacité d'emprunter. Aujourd'hui, le PTZ ne concerne que quatre territoires et un nombre infime de ménages. Il faut souvent plusieurs mois pour recevoir les aides. Eviter les avances est donc un impératif préalable à l'acceptabilité des ZFE. Le micro-crédit, quant à lui, pourra accompagner le prêt à taux zéro, avec un taux d'intérêt limité. Celui-ci doit tout de même être perçu dans les mêmes conditions de garantie par l'État et d'acceptabilité par les banques sur l'ensemble des territoires.

Renforcer les alternatives à la voiture individuelle

L'accès ou non à une offre de mobilité alternative est un facteur majeur d'exclusion, aussi bien sociale que territoriale. Cela risquerait de constituer un frein majeur à l'acceptabilité des ZFE et à la décarbonation. Il est indispensable de conforter, notamment économiquement, les mobilités dans les territoires concernés par les ZFE afin de les développer massivement pour les besoins de mobilités périurbaines. Les habitants des territoires voisins des ZFE doivent aussi bénéficier de ces alternatives. Les Régions, en capacité de financer au même titre que l'État avec le « Fonds vert », doivent contribuer à la mise à disposition de ces alternatives essentielles pour chaque citoyen.

Quelle qu'en soit la modalité institutionnelle (instance de dialogue, contrat opérationnel de mobilités, convention entre Autorités organisatrices de la mobilité, création d'un syndicat mixte « solidarité et renouvellement urbains » spécifique, pôle métropolitain...), cette stratégie d'alliance des territoires, plus que jamais indispensable, doit être renforcée.

Comment faire ?

- 11. Multiplier massivement les Services Express Métropolitains.** Que ceux-ci soient ferroviaires (RER métropolitains) ou routiers (lignes de bus express), il faut les multiplier massivement. Une centaine de nouvelles dessertes, d'ici 5 ans, à l'échelle non seulement des métropoles mais aussi des départements, sont nécessaires. Ce chantier appellera un soutien exceptionnel de l'État, pour l'investissement (matériel roulant, parcs de rabattement ...) grâce à une pérennité du « Fonds vert » ou à des aides spécifiques dédiées. Il est nécessaire de réaliser un projet de développement de services avant même un éventuel projet d'infrastructures qui prend souvent davantage de temps. Cela ne pourra se faire qu'avec un volume supplémentaire de ressources pérennes pour les transports publics, et notamment l'augmentation du Versement Mobilité (VM).
- 12. Promouvoir et rendre attractif le covoiturage.** Un soutien public au covoiturage dans des territoires abritant des ZFE permettra une réponse complémentaire adaptée en territoire peu dense, de même que d'éventuels conventionnements avec les Transports à la Demande (TAD), les Transports Publics Particuliers de Personnes (T3P), tels que les taxis, les voitures de transport avec chauffeur (VTC) ou les véhicules motorisés à deux ou trois roues (VMDTR).
- 13. Accélérer le déploiement de voies dédiées au covoiturage.** La meilleure publicité au covoiturage serait de voir des véhicules circuler à vitesse régulière sur des voies dédiées bien contrôlées lorsque l'on sera soit même, seul dans son véhicule, bloqué dans les embouteillages.
- 14. Favoriser, soutenir et garantir la pratique du vélo.** De nouvelles capacités techniques, à savoir les vélos à assistance électrique (VAE) ou les vélos cargos non électriques permettent des distances jusqu'à trois fois plus longues qu'auparavant. Elles constituent une nouvelle alternative, soit de bout en bout, soit pour rejoindre le réseau de transport collectif. Pour la pérennité de cette alternative, il est nécessaire de sécuriser la circulation avec des voies ou des itinéraires cyclables (y compris le long des voies départementales), que l'on puisse stationner sans risque son vélo à domicile ou encore que l'on favorise la location pour les usagers n'ayant pas la capacité d'être propriétaire.

15. Financer massivement les mobilités durables. La situation financière des autorités organisatrices de la mobilité (AOM), tant pour Île-de-France Mobilités que sur l'ensemble du territoire national, aggravée par la crise sanitaire de Covid-19 et les conséquences de la guerre en Ukraine, ne permet plus de maintenir leurs services et encore moins de les développer. Pourtant, les AOM sont conscientes qu'il leur faut développer de nouveaux services pour répondre aux enjeux de la décarbonation, et soutenir les conditions nécessaires à l'acceptabilité des ZFE, y compris dans les territoires voisins, en contribuant, aux côtés des intercommunalités proches, à des alternatives crédibles à la seule voiture individuelle ou au risque d'isolement. Seule une pérennité financière renforcée nécessitant notamment une augmentation du Versement Mobilité rendra possible cette volonté partagée tant à l'échelle locale, nationale qu'européenne. Cette mesure conjoncturelle précéderait une réforme plus fondamentale qui orienterait progressivement la taxation existante de la mobilité vers les infrastructures de mobilité durable.

Conforter les besoins d'approvisionnement sans pénaliser l'activité économique

Les artisans, commerçants et acteurs de la logistique ont pris conscience des échéances liées aux restrictions de circulation imposées par les Zones à Faibles Émissions. Ils ont alerté sur l'incapacité financière de leurs entreprises à acheter des véhicules propres en dépit des aides. Il faut les accompagner à changer progressivement leurs flottes sans perturber leur activité, tout en prenant en compte leurs spécificités et leurs enjeux (délais de livraison, avitaillement, attentes de leur clientèle...).

Comment faire ?

16. Proposer une autorisation de circulation jusqu'en 2030 pour les véhicules Crit'Air 0, Crit'Air 1 et Crit'Air 2 pour les poids lourds et les véhicules utilitaires légers. Ceci prend en compte les contraintes du marché et celles des acteurs économiques tout en garantissant un maintien des capacités d'approvisionnement des territoires. La modalité la plus simple peut être la prise d'un décret. A défaut, il faudrait modifier, le cas échéant, le cadre réglementaire dans chaque ZFE existante. Il faudrait, par ailleurs, valoriser les efforts des acteurs en capacité de transformer encore plus rapidement leur flotte.

17. Engager un processus de lisibilité nationale des dérogations. De nombreuses dérogations locales relevant des mêmes attentes peuvent avoir un intitulé réglementaire commun. D'autres, considérées légitimes dans les premiers territoires de ZFE, peuvent utilement être intégrées ailleurs. Cette démarche n'est possible que grâce à l'autorisation de circulation jusqu'en 2030 des poids lourds Crit'Air 2, évitant une multiplicité de situations spécifiques à prendre en compte. Cette liste simplifiée permettra aux acteurs de la logistique de livrer ou de travailler sur l'ensemble des territoires.

Soutenir les dispositifs et les innovations compatibles avec l'urgence écologique

Si être propriétaire de son véhicule peut être un choix, cela peut être également une conséquence de l'absence d'autres solutions, d'autant que l'achat grève fortement certains budgets. Il faut rendre possible des alternatives à la voiture personnelle.

Comment faire ?

- 18. Faciliter le leasing social.** Celui-ci, géré notamment par le réseau national des garages solidaires, doit permettre de louer à des tarifs très faibles des véhicules au moment où ils sont nécessaires. Dans le même esprit, il serait souhaitable de valoriser l'autopartage qui est une solution « gagnant-gagnant », maintenant bien structurée avec des associations spécialisées.
- 19. Faciliter le réemploi.** L'acheteur d'un nouveau véhicule bénéficiant d'aide doit obligatoirement céder l'ancien afin qu'il soit détruit, notamment pour éviter tout marché noir. Il semblerait que près de la moitié de ces véhicules voués à la destruction puisse continuer à rouler, soit dans des territoires hors d'une ZFE, soit bénéficier de réparation leur permettant de circuler y compris en territoire ZFE. Ce mandat de réemploi et de leasing social, confié aux garages solidaires, éviterait un gâchis économique et permettrait de réduire sensiblement l'obsolescence programmée.
- 20. Faciliter leetrofit.** Ce dispositif, permettant de changer en motorisation électrique un moteur thermique, est très intéressant, plus encore pour des acteurs économiques dont la valeur de l'aménagement du véhicule est plus importante que celle du moteur. Dans la même idée, il serait essentiel de faciliter le retrofit BioGNV, c'est-à-dire la conversion d'un véhicule diesel ou essence en un véhicule roulant au biogaz, qui est une filière d'avenir pour verdir le parc automobile français. Toutefois, cette capacité reste trop onéreuse du fait notamment d'un nombre trop important d'agréments imposés aux garagistes. Une action en ce domaine, de même qu'un soutien accru à la filière, permettrait de développer cette réelle alternative. La mobilisation du « Fonds vert », mis en place par le Gouvernement, pourrait être une option intéressante.

Prendre en compte les réalités territoriales

Sans déroger systématiquement à toute règle la rendant illisible, la concertation des habitants, permettant la prise en compte de certaines situations et la justice de traitement, est indispensable pour garantir le succès de la mise en œuvre des ZFE.

Comment faire ?

- 21. Faire évoluer la vignette Crit’Air.** La vignette conditionne la méthode nationale permettant de contrôler le respect des ZFE. Puisque la mise en œuvre de cette vignette est confiée aux intercommunalités, il est légitime qu’elles soient associées aux choix en la matière. Son évolution est indispensable afin que les polluants atmosphériques dus, entre autres, à l’abrasion et au freinage des véhicules, soient pris en compte. D’autres paramètres, tels que l’entretien, le contrôle technique ou l’installation de boîtiers bio-éthanol, sont également à intégrer dans ces nouvelles définitions.
- 22. Instaurer des dérogations « petit-rouleur ».** Ces dérogations pourraient être pertinentes pour des publics souvent âgés, n’utilisant que très rarement une voiture parfois ancienne mais l’entretenant précautionneusement et ne contribuant ainsi que très faiblement aux émissions. De nombreux territoires ont décidé de leur donner un nombre de droits exceptionnels de circuler avec leur véhicule, adaptés à leurs attentes.
- 23. Contrôler les immatriculations étrangères au même titre que les immatriculations françaises.** Ce processus est nécessaire pour éviter des déplacements d’activités dans les pays voisins et les collectivités frontalières mais également pour assurer la justice et la compréhension des habitants et des usagers dans celles concernées par des flux touristiques.

Informez sur l’efficacité des mesures engagées

Les efforts réalisés par les pouvoirs publics, mais également ceux réalisés par les particuliers et les acteurs économiques, ont un objectif : améliorer la santé publique et diminuer une mortalité évitable en réduisant la pollution. Ces améliorations généreront des économies d’argent public, à condition de rendre compte de l’efficacité des mesures et d’inciter à poursuivre l’engagement.

Comment faire ?

- 24. Rendre compte des progrès constatés et encourager à de nouveaux efforts,** s’ils étaient nécessaires, par le soutien des professionnels des secteurs de la santé, de la recherche, de l’environnement et du social, par des données quantitatives et qualitatives. Il faudra communiquer auprès des habitants et des acteurs locaux de l’évolution des seuils d’émission et des dépassements éventuels dans leur propre territoire. Cet enjeu est d’autant plus essentiel qu’il faudra le considérer au regard des évolutions probables des normes de l’OMS.
- 25. Mener des actions de communication efficaces et de proximité,** engageant tous les acteurs concernés par ces efforts, sensibilisant les usagers, basées sur la concertation, leur indiquant les efforts entrepris pour que les ZFE ne soient pas excluantes, et les efforts à engager pour poursuivre la dynamique.

Et le calendrier ?

Contrairement à ce qu'a pu laisser entendre une communication souvent partielle, la plupart des territoires dans l'obligation de mettre en place une ZFE disposent d'une importante marge de manœuvre, notamment pour les délais d'interdiction de certains Crit'Air, qui sont susceptibles de s'effectuer en plusieurs années. Le calendrier d'interdiction des Crit'Air NC, 4 et 3 ne s'impose qu'aux territoires en dépassement de seuil. De plus, aucun texte législatif n'oblige à interdire les Crit'Air 2 (ce qui n'empêche pas des choix locaux, adaptés au contexte, plus exigeants). Enfin, certaines ZFE décidées il y a déjà plusieurs années doivent pouvoir être adaptées à la suite d'une fin de dépassement des seuils réglementaires d'émission, sans que cela ne nécessite un processus délibératif aussi complexe que celui imposé lors de la mise en œuvre.

France urbaine se félicite que des territoires puissent sortir des seuils d'alerte, même si l'évolution des normes de l'OMS doit nous maintenir en alerte et que le défi de santé publique de la qualité de l'air n'est pas encore derrière nous. La méthodologie de mesure des dépassements de seuils doit être fiabilisée et partagée entre l'État et les acteurs locaux, au vu de l'enjeu de taille. Les dépassements de seuil impliquant la mise en place de ZFE bien plus contraignantes, ils doivent faire l'objet d'un réel consensus.

Et maintenant ?

Les membres engagés dans les groupes de travail « Acceptabilité sociale et territoriale des Zones à Faibles Émissions » et « Cohérences des dispositifs concernant la logistique » estiment inconcevable que l'accès aux mobilités conduise à aggraver les inégalités sociales et territoriales déjà existantes dans le pays.

Chacune des propositions formulées dans ce rapport doit être prise en compte pour que les Zones à Faibles Émissions deviennent réellement acceptables dans les territoires. Si les ZFE ne sont pas acceptables, elles ne seront pas, non plus, efficaces. C'est pourquoi certains territoires, conformément à ce qui a été proposé par France urbaine, pourraient décider ne pas déployer de sanctions à l'égard des habitants et des usagers dans l'incapacité de respecter les exigences des ZFE avant que ces propositions ne soient mises en œuvre.

Les 10 propositions phares

- 1. Rendre éligibles aux aides de l'Etat les habitants et les usagers des territoires voisins impactés par la mise en place d'une ZFE**, au même titre que ceux habitant sur les territoires de mise en œuvre d'une ZFE.
- 2. Doubler les aides de l'État**, notamment la prime à la conversion, et les compléter par des aides proposées par les territoires.
- 3. Instaurer, avec l'intercommunalité comme pilote, un guichet unique dans le territoire en charge de la mise en œuvre de la ZFE** pour permettre un accompagnement de proximité.
- 4. Etendre et garantir le prêt à taux zéro et ajuster le microcrédit** afin de rendre quasi systématique l'avance des aides par un organisme financier ou un tiers.
- 5. Renforcer les alternatives de mobilité, y compris dans les territoires périurbains.**
- 6. Financer massivement les mobilités durables.**
- 7. Proposer une autorisation de circulation jusqu'en 2030 pour les véhicules Crit'Air 0, Crit'Air 1 et Crit'Air 2 pour les poids lourds et les véhicules utilitaires légers.**
- 8. Faciliter le leasing social.**
- 9. Instaurer des dérogations « petit-rouleur ».**
- 10. Faire évoluer la vignette Crit'Air afin que soit prise en compte la réalité des polluants atmosphériques et pas uniquement l'âge du véhicule.**

Rapport remis à M. Christophe Béchu

Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

juillet 2023

