

...le rapport d'information

ZONES À FAIBLES ÉMISSIONS MOBILITÉ (ZFE-M) : SORTIR DE L'IMPASSE

Améliorer l'acceptabilité des ZFE-m et identifier des pistes pour accompagner efficacement leur mise en œuvre : telle est la mission confiée à Philippe Tabarot, rapporteur, par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Partout où elles sont instituées, les ZFE-m se heurtent à des **crispations** et de **vives incompréhensions**, tant de la part des **collectivités territoriales** chargées de les mettre en place que des **usagers**, particuliers et professionnels, dont les **mobilités quotidiennes** seront affectées par les restrictions de circulation.

Les **remontées de terrain** ont permis de mettre en lumière de **nombreux écueils** : **accompagnement insuffisant** de la part de l'**État**, caractère **financièrement inaccessible** de l'**offre de véhicules propres** lorsqu'elle est disponible, offre de **transports alternatifs** à la voiture trop modeste... En l'état actuel des choses, la mise en œuvre des ZFE-m risque fort de **laisser sur le bord de la route** de nombreux usagers, à commencer par **les plus fragiles** et **les plus éloignés des cœurs de ville**. Ces **craintes** ont été exprimées dans nombre des plus de **51 000 témoignages** recueillis à travers la [consultation en ligne](#) lancée par la mission d'information en avril dernier.

Dans ce contexte, la commission a adopté, suivant la proposition du rapporteur, **neuf recommandations** articulées autour d'un seul **objectif** : concilier un **déploiement apaisé** du **dispositif ZFE-m** avec la **nécessaire amélioration** de la **qualité de l'air** dans notre pays.

1. QUALITÉ DE L'AIR : DES DÉPASSEMENTS RÉCURRENTS DES SEUILS RÉGLEMENTAIRES, AUXQUELS LES ZFE-M N'APPORTENT QU'UNE RÉPONSE PARTIELLE



La **pollution de l'air** occasionne ou aggrave certaines **pathologies** (respiratoires, cardiovasculaires, neurologiques et endocriniennes) et peut **réduire l'espérance de vie**. Les polluants les plus dangereux pour la santé font l'objet d'une stricte surveillance dans notre pays, notamment les **particules fines** (PM₁₀ et PM_{2,5}) et les **oxydes d'azote** (NO_x).

Depuis le début des années 2000, **la qualité de l'air s'est nettement améliorée en France**. Néanmoins, **de nombreuses agglomérations demeurent confrontées à des dépassements récurrents des seuils réglementaires de qualité de l'air**, raison pour laquelle la France a été condamnée plusieurs fois par le Conseil d'État et la Cour de justice de l'Union européenne.



Décès annuels attribués aux émissions de particules fines

(personnes > 30 ans)



Décès annuels attribués aux émissions d'oxydes d'azote

(personnes > 30 ans)

La ZFE-m constitue un outil pertinent pour réduire la pollution atmosphérique. Pour autant, il ne saurait devenir l'« *alpha et l'omega* » de l'amélioration de la qualité de l'air pour **trois raisons** :

- si à l'échelle nationale, le **transport routier** est responsable de **plus de la moitié des émissions de NO_x (54 %)**, **les ZFE-m ne répondent que de façon limitée à l'enjeu de santé publique soulevé par l'exposition aux particules fines**, qui proviennent plus majoritairement **d'autres secteurs** (logement et, dans une moindre mesure, industrie et agriculture) ;
- le système de **classification Crit'air** des véhicules ne prend pas en compte les émissions de **particules** liées au **système de freinage** ou à l'**abrasion pneus** ;
- la **part relative** des **différentes sources d'émissions polluantes varie** sensiblement d'un **territoire à l'autre**, ce qui plaide pour une **approche globale et territorialisée des politiques d'amélioration de la qualité de l'air**.



S'il est **trop tôt** pour dresser le **bilan** des **ZFE-m** mises en œuvre en France, les **exemples européens** démontrent des **résultats contrastés** : les ZFE de **Bruxelles** et **Stuttgart** ont permis des avancées positives sur la réduction des émissions, alors que **Milan** semble présenter une situation plus mitigée.

2. MISE EN ŒUVRE DES ZFE-M : DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AU PIED DU MUR

• Les ZFE-m : des régimes pluriels et une mise en œuvre en ordre dispersé

Héritières de dispositifs créés depuis 2010 (les ZAPA, puis les ZCR), les ZFE-m obéissent aujourd'hui à un **cadre juridique complexe**, principalement défini par la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019, qui fait **coexister des ZFE-m facultatives** et des **ZFE-m obligatoires**, dans les zones où la qualité de l'air est dégradée.

La loi « Climat et résilience » de 2021 a en outre ajouté **deux niveaux supplémentaires** à cet « **empilement** » de régimes en prévoyant notamment :

- a) l'application d'un **schéma de restrictions de circulation s'appliquant aux véhicules légers** (de moins de 3,5 tonnes) dans les ZFE-m dépassant les normes de qualité de l'air entre 2023 et 2025.

D'après le Ministère de la transition écologique, 4 à 5 des 11 ZFE-m déjà créées en application de la LOM pourraient être concernées par ce schéma.



- b) la création **obligatoire** d'une ZFE-m dans les **agglomérations de plus de 150 000 habitants avant le 31 décembre 2024**.

À ce jour, **les ZFE-m sont déployées de manière hétérogène**, chaque agglomération fixant son **calendrier d'entrée en vigueur des restrictions de circulation**, pour tenir compte des **situations et enjeux propres à chaque territoire**. Certaines agglomérations ont, pour ne citer que quelques exemples, fait le choix d'appliquer des restrictions continues (7 jours sur 7 et 24 heures sur 24), quand d'autres les limitent à certains jours de la semaine ou encore à certains horaires (de 8 heures à 20 heures). Certaines ont décidé de mettre en œuvre des interdictions de circulation avant les échéances prévues par la loi et d'autres non.



Source : Ministère de la transition écologique

La **diversité** dans la mise en œuvre des ZFE-m **complexifie** les déplacements d'une ZFE-m à l'autre pour les usagers. Cette situation ne devrait pas s'améliorer compte tenu de l'obligation de création de ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants. À terme, **le nombre de ZFE-m sur le territoire métropolitain pourrait presque quadrupler, pour atteindre 43 ZFE-m**. Certaines régions devraient ainsi compter 6 ZFE-m d'ici 2025, ce qui pourrait nuire à la lisibilité du dispositif et rendre difficilement supportables les déplacements quotidiens de nombreux particuliers ou professionnels.

Afin d'anticiper le déploiement à plus grande échelle du dispositif, **une mise en œuvre concertée à l'échelle régionale doit être envisagée (proposition n° 2)**.

- **Un accompagnement défaillant de l'État dans la mise en œuvre et le contrôle des ZFE-m**

Les ZFE-m sont un **outil de santé publique – politique qui relève de la responsabilité de l'État** ; leur déploiement par les collectivités territoriales devrait, en toute logique, pouvoir s'appuyer sur un **réel accompagnement de l'État**. Or, nombre d'agglomérations ont indiqué que ce soutien n'était pas au rendez-vous, **les plaçant ainsi de fait en première ligne pour mettre en œuvre ce dispositif**.

Les collectivités concernées regrettent notamment :

- l'absence de larges campagnes d'information nationales pour sensibiliser le public à grande échelle ;
- le manque de soutien financier, les moyens déployés dans le cadre du Fonds vert étant nettement sous-dimensionnés ;
- le retard pris par l'État dans le déploiement de la lecture automatisée des plaques d'immatriculation.

- **Le déploiement des ZFE-m se heurte à des obstacles majeurs**



À court terme, une **part considérable des véhicules du parc automobile français** est concernée par le schéma de restrictions de circulation concernant les véhicules légers prévu par la loi. Dans l'absolu, les interdictions de circulation devraient concerner environ **13 millions de véhicules particuliers du parc national en moins de deux ans**.

Or, le renouvellement d'un tel volume de véhicules dans des délais aussi contraints suppose une **très forte accélération du rythme d'évolution du parc** observé ces dix dernières années, qui semble **matériellement difficile à envisager**, compte tenu du coût des véhicules peu polluants notamment. À ce jour, le **reste à charge** pour les ménages, comme pour les professionnels, reste souvent trop élevé pour permettre un verdissement du parc dans de tels délais.

Dans ce contexte, interdire de la circulation des plus grandes métropoles plus d'un tiers des véhicules qui les traversent quotidiennement, et qui plus est les véhicules les plus anciens, dans un délai d'un an et demi, **risque inévitablement de creuser des fractures sociales et territoriales déjà importantes**, comme l'ont mis en lumière les résultats de la [consultation en ligne](#) conduite par la mission d'information.

En l'état, la mise en œuvre des ZFE-m dans des délais aussi resserrés et sans accompagnement suffisant est de nature à **faire porter la contrainte prioritairement sur les ménages les plus modestes**. Par exemple, dans le 3^e arrondissement de Marseille – arrondissement le plus pauvre de France, 52 % des véhicules sont classés Crit'air 5, 4 ou 3 et concernés par de futures interdictions de circulation.

En outre, **les ZFE-m contraindront encore sans doute davantage la mobilité des personnes éloignées des centres-villes**, qui, de fait, sont plus dépendantes de leurs véhicules. Alors que la hausse des prix de l'immobilier a bien souvent conduit ces ménages à résider hors des agglomérations, dans des zones qui ne sont pas ou peu dotées de transports collectifs, leur en interdire l'accès lorsqu'ils souhaitent s'y rendre pour travailler ou pour leurs loisirs pourrait ainsi s'apparenter à une « **triple peine** ».

Ce constat de terrain laisse donc à penser que **les inquiétudes formulées par le Sénat à l'occasion de l'examen du projet de loi « Climat et résilience » deviennent une réalité.**

3. SORTIR DE L'IMPASSE : SYNCHRONISER L'ACCOMPAGNEMENT DES USAGERS AVEC L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES RESTRICTIONS DE CIRCULATION

Pour remédier à ces écueils, la commission, à l'initiative du rapporteur, appelle à prendre des **mesures courageuses** centrées sur **trois axes**.

- **Axe n° 1 : Accélérer le verdissement du parc de véhicules**



Renforcer les aides à l'acquisition de véhicules propres neufs

Face au risque de creusement des fractures sociales et territoriales, la commission estime nécessaire de **renforcer et mieux cibler le bonus écologique** et la **prime à la conversion** au profit des **ménages modestes** et de ceux **résidant en dehors de la ZFE-m** (*propositions n° 4 et 5*).

En outre, la commission souhaite renforcer le **prêt taux zéro (PTZ) « véhicules propres légers »**, introduit à l'initiative du rapporteur, qui était également rapporteur de la loi « Climat et résilience » en 2021, pour en faire un **dispositif pérenne** touchant les ménages et entreprises établis dans ou à proximité des 43 ZFE-m imposées par la loi. En complément, et pour **accompagner la transition du parc des professionnels**, il serait pertinent d'instituer un **PTZ** pour l'acquisition de **véhicules lourds propres** (poids lourds dédiés au transport de marchandises et autocars), dans la lignée des **propositions formulées par la commission** lors de l'examen de la même loi (*proposition n° 4*).



Encourager la conversion du parc de véhicules existant

Les **capacités limitées** du **renouvellement du parc de véhicules existant** rendent indispensable de développer le **marché de l'occasion** pour les véhicules propres et le **rétrofit**, pour des raisons tant **sociales** (faciliter l'accès à des véhicules propres moins onéreux que les véhicules neufs) qu'**environnementales** (favoriser le réemploi de véhicules encore fonctionnels) (*proposition n° 5*).



Renforcer la lisibilité du système d'aides nationales et locales à l'acquisition

Nombre d'acteurs entendus par le rapporteur critiquent un système d'aides à l'acquisition **illisible** pour les **particuliers** comme pour les **professionnels**, reposant sur une **multiplicité** de dispositifs. Cette situation engendre un phénomène de non-recours aux droits qui appelle à des **mesures urgentes de simplification** (*proposition n° 6*).

« Ces aides sont insuffisantes, multiples, d'origines diverses et illisibles pour les usagers. Cela a pour conséquence un taux de non-recours de l'ordre de 50 %. »

France urbaine

• Axe n° 2 : Soutenir plus largement les alternatives à la voiture



Au-delà du renouvellement du parc, les ZFE-m doivent être pensées dans le cadre d'une **politique plus globale de mobilités des personnes et des marchandises**.

Or, le développement d'une **offre de solutions alternatives à la voiture satisfaisante** constitue un **préalable indispensable** au déploiement de ce dispositif : le rapporteur préconise donc, d'une part, de **provoquer un « choc d'offre » de transports alternatifs à l'autosolisme**, en portant une attention particulière aux territoires périurbains et ruraux, et, d'autre part, de **soutenir la demande** afin d'inciter plus amplement à des **changements de comportements** chez nos concitoyens (*proposition n° 7*).

• Axe n° 3 : Assouplir le calendrier de mise en œuvre des restrictions de circulation



Desserrer les échéances d'entrée en vigueur des restrictions de circulation

Les **difficultés et vives inquiétudes** exprimées par les **11 ZFE-m** instituées par la LOM et la **trentaine d'agglomérations de plus de 150 000 habitants** qui devront mettre en place une ZFE-m d'ici 2025 **conduisent au même constat** : un calendrier « *impossible à tenir* », des **échéances trop rapprochées** pour développer des solutions alternatives suffisantes à la voiture et pour mettre sur le marché des véhicules propres répondant aux besoins de tous les acteurs.

Les **exemples étrangers** démontrent, par contraste, que la **progressivité du calendrier** de mise en œuvre est une **clé de l'acceptabilité des ZFE-m**. Dans ce contexte, la commission, suivant son rapporteur, juge indispensable de donner davantage de **marges de manœuvre** aux agglomérations en **assouplissant les calendriers actuels** (*proposition n° 8*).



Individualiser la classification Crit'air pour les véhicules les mieux entretenus

La qualité de l'**entretien** peut avoir des **incidences notables** sur la **quantité de polluants** émise par un **véhicule**. Certains de nos voisins (Belgique et Pays-Bas, et bientôt Allemagne) ont d'ailleurs intégré un **comptage des particules fines** au **contrôle technique** des véhicules de leur parc. Le rapporteur propose de s'inspirer de ces pratiques et, afin d'accompagner les usagers qui ne pourront renouveler leur véhicule à court terme, d'accorder des **dérogations** d'accès aux ZFE-m aux **véhicules apparaissant les moins émetteurs lors du contrôle technique** (*proposition n° 9*).

POUR EN SAVOIR +

- [Page de la mission d'information](#)
- [Essentiel](#) sur les résultats de la consultation en ligne
- [Liens vers les dossiers législatifs de la loi d'orientation des mobilités et de la loi « Climat et résilience »](#)



Jean-François Longeot
Président
Sénateur du Doubs
(Union Centriste)



Philippe Tabarot
Rapporteur
Sénateur des Alpes-Maritimes
(Les Républicains)

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

01.42.34.23.20

Liste des propositions de la mission d'information

Proposition n° 1 : Organiser des campagnes d'information nationale et locales pour sensibiliser les citoyens aux risques sanitaires liés à la pollution atmosphérique et aux principales sources d'émissions.

Proposition n° 2 : Garantir un déploiement concerté des ZFE-m, par le biais de conférences régionales chargées de mieux coordonner leurs modalités de mise en œuvre.

Proposition n° 3 : Assouplir le régime de sanctions pour en renforcer l'acceptabilité en s'inspirant de certains modèles européens.

Proposition n° 4 : Faciliter l'acquisition de véhicules neufs peu polluants à travers deux leviers :

- renforcer le bonus écologique et la prime à la conversion au bénéfice des ménages modestes et de ceux résidant en dehors des ZFE-m ;
- généraliser le prêt à taux zéro pour l'acquisition de véhicules propres légers et créer un dispositif spécifique aux poids lourds dédiés au transport de marchandises et aux autocars.

Proposition n° 5 : Favoriser la conversion du parc de véhicules existant, en :

- renforçant le bonus écologique pour les véhicules d'occasion et en permettant aux professionnels de recourir à ce dispositif ;
- revalorisant la prime au retrofit pour les ménages modestes résidant en dehors de la ZFE-m et en rétablissant la possibilité pour les poids lourds d'y recourir ;
- rendant les véhicules de plus de 2,6 tonnes rétrofités éligibles au suramortissement vert.

Proposition n° 6 : Instituer un guichet unique pour l'obtention des aides à l'acquisition de véhicules propres au niveau de chaque région, intégrant les aides nationales et locales.

Proposition n° 7 : Créer un choc d'offre de transports alternatifs à l'autosolisme (services express régionaux métropolitains, services de car express, pôles d'échanges multimodaux, etc.) articulés autour du dispositif de ZFE-m et définir de nouveaux dispositifs incitatifs au report modal (TVA à 5,5 % sur les transports collectifs et accès à des solutions alternatives de mobilité en cas de mise au rebut d'un véhicule polluant).

Proposition n° 8 : Assouplir le calendrier de restrictions de circulation s'appliquant aux ZFE-m obligatoires pour le rendre plus réaliste :

- renforcer la progressivité des interdictions de circulation dans les ZFE-m « LOM » en repoussant au plus tard à 2030 l'entrée en vigueur des restrictions prévues par la loi « Climat et résilience » pour les véhicules légers classés Crit'air 3 ;
- fixer au 1^{er} janvier 2030 la date butoir de création d'une ZFE-m dans les agglomérations de plus de 150 000 habitants, et en leur laissant la possibilité de recourir à des solutions alternatives plus efficaces et plus rapides, le cas échéant ;
- dans l'ensemble des ZFE-m rendues obligatoires, autoriser la circulation des véhicules Crit'air 2 pour les véhicules lourds jusqu'à 2030.

Proposition n° 9 : Individualiser le système de vignettes Crit'air en :

- instituant une vignette « Éco-entretien » pour les véhicules respectant des seuils d'émissions polluantes dans le cadre du contrôle technique ;
- permettant à ces véhicules d'accéder aux ZFE-m de manière dérogatoire.