



COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MISSION D'INFORMATION FLASH LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT À LA MISE EN ŒUVRE DES ZONES À FAIBLES ÉMISSIONS

La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a confié à **M. Gérard Leseul**, député de Seine-Maritime (Socialistes et apparentés) et **M. Bruno Millienne**, député des Yvelines (Démocrate – MoDem et Indépendants), une « mission flash » consacrée aux mesures d'accompagnement à la mise en œuvre des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m).

Pour lutter contre la pollution atmosphérique qui constitue une priorité de santé publique¹, la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, dite « LOM », a rendu obligatoire l'instauration de ZFE-m **dans les zones où les valeurs limites de qualité de l'air sont dépassées**, soit 11 agglomérations. La loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « climat et résilience », a renforcé le dispositif en l'élargissant à **toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici 2024** (article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales).

45 métropoles et agglomérations seront concernées en 2025, soit 44 % de la population française. Au 1^{er} septembre 2022, 10 métropoles ont engagé une mise en place progressive des ZFE-m ; aucune n'a encore étendu l'interdiction au-delà des véhicules particuliers classés Crit'Air 4 et 5.

Les ZFE-m constituent une véritable opportunité pour améliorer la qualité de l'air et la qualité de vie des populations. Mais c'est aussi un dispositif qui impacte fortement les mobilités et l'accès aux activités quotidiennes et aux droits des individus, ce qui soulève des enjeux d'acceptabilité et de justice sociale. La mission formule **une vingtaine de recommandations** pour accompagner les ménages et les professionnels dans cette transition et accélérer le déploiement des mobilités alternatives sur les territoires, de façon à faire des ZFE-m, à la fois des zones à faibles émissions mais aussi des zones « à forte accessibilité »² et garantir le succès de leur mise en œuvre dans les territoires.

Les rapporteurs ont mené 17 auditions et tables rondes au cours desquelles ils ont pu entendre 30 organismes et personnalités, dont des experts de la qualité de l'air, des représentants des collectivités locales, des représentants de personnes impactées par les ZFE-m (particuliers, conducteurs, entreprises, transporteurs routiers, etc.) ainsi que des services de l'État dont la Direction générale de l'énergie et du climat. Ils ont également reçu une vingtaine de contributions écrites.

[→ Voir ici l'intégralité de la communication](#)



Bruno Millienne

Député des Yvelines
(Démocrate – MoDem et Indépendants)



Gérard Leseul

Député de Seine-Maritime
(Socialistes et apparentés)

¹ Santé publique France a estimé qu'entre 2016 et 2019, 40 000 décès étaient attribuables chaque année aux particules fines (PM_{2,5}).

² Secours catholique, « Pour des métropoles et des agglomérations à faibles émissions et à forte accessibilité », 2022.

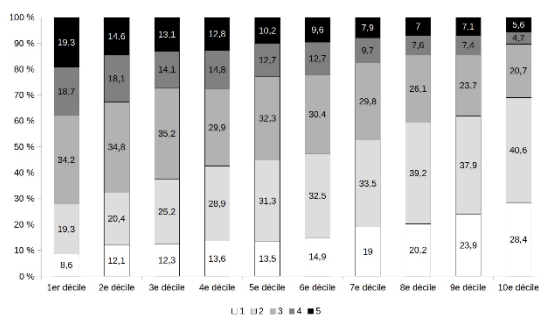
Renforcer l'information sur les ZFE-m et leur lisibilité nationale

Un dispositif fortement méconnu, notamment par les populations les plus impactées

Alors que les ZFE-m ont vocation à se multiplier, leur impact concret sur les mobilités du quotidien reste peu ou mal connu au sein de la population. D'après un sondage Harris en 2021, en France, **60 % des sondés ignoraient ce qu'était une ZFE-m.**

Les personnes précaires et celles qui habitent dans des territoires périphériques aux ZFE-m ont été particulièrement peu associées aux processus de concertation, alors qu'elles comptent parmi les populations les plus impactées par le dispositif.

D'après l'enquête « Mobilité des personnes » de l'INSEE, en 2019, **38 % des ménages les plus pauvres ont un véhicule classé Crit'Air 4 ou 5** (10 % parmi les ménages les plus riches)³.



Distribution du parc automobile des ménages selon la vignette Crit'Air et le niveau de vie des ménages en 2018-2019.

Source : Enquête Mobilité des personnes, SDES-INSEE.

Ce sont également les habitants des **communes rurales et périurbaines qui possèdent le plus fréquemment des véhicules les plus polluants** (environ 25 % contre 14 % dans l'unité urbaine de Paris). Or, ces territoires sont aussi ceux où la **dépendance automobile est la plus forte** du fait de faibles possibilités de report modal pour parcourir des distances quotidiennes de plusieurs dizaines de kilomètres et accéder aux centres urbains.

Il y a urgence à permettre à tous les citoyens concernés d'anticiper l'impact du dispositif

pour leurs mobilités quotidiennes. Pour améliorer l'information et la communication sur les ZFE-m, nous recommandons :

- La mise en place d'une **campagne d'information nationale** pour sensibiliser aux bénéfices des ZFE-m sur la qualité de l'air et la santé, informer sur les calendriers, les vignettes Crit'Air, et les aides disponibles ;
- La mise en place d'une grande **consultation citoyenne** pour recueillir l'avis des premiers concernés ;
- Le renforcement des **dispositifs d'information⁴ au niveau local** (stands tenus sur des lieux de vie, réseaux sociaux, opérations ciblées dans les quartiers prioritaires de la ville, chez les concessionnaires automobiles, etc.).

De fortes disparités sur le territoire qui nuisent à la lisibilité du dispositif

Le cadre législatif laisse aux métropoles une **grande souplesse** pour fixer le calendrier de mise en œuvre, les conditions d'accès aux ZFE-m (types de véhicules concernés par les restrictions, périmètre géographique, dérogations) ainsi que les mesures d'accompagnement éventuelles (ciblage et niveau des aides financières notamment).

Cette flexibilité, par ailleurs nécessaire pour adapter au mieux le dispositif aux spécificités des territoires, entraîne aussi une **forte différenciation des réglementations et des calendriers d'application d'une métropole à une autre**, ce qui nuit à la lisibilité des ZFE-m. À titre d'exemple, alors que la métropole de Grenoble interdit la circulation des véhicules utilitaires légers (VUL) et poids lourds (PL) jusqu'au Crit'Air 3, les restrictions dans la métropole de Lyon concernent également les véhicules particuliers Crit'Air 5 tandis que plusieurs métropoles poursuivent une phase de concertation.

³ Ces données concernent le parc immatriculé et non le parc roulant. La proportion des véhicules les plus polluants (Crit'Air 4, 5 et NC) tend à diminuer chaque année.

⁴ L'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales prévoit une campagne d'information locale d'une durée minimale de trois mois.

Ce manque de lisibilité et de prévisibilité globale handicape notamment **les entreprises et les transporteurs dans leurs décisions de renouvellement de flotte**, d'autant plus lorsque les coûts sont élevés, et les durées d'amortissement, longues.

Pour améliorer la cohérence et la lisibilité des ZFE-m, nous recommandons :

- La mise en place d'un **comité de suivi national des ZFE-m** afin de piloter leur mise en œuvre, remonter les problématiques communes des territoires et assurer des échanges de bonnes pratiques entre les collectivités ;
- La conduite d'un **travail d'harmonisation** au niveau des calendriers, des aides, de la signalisation, des dérogations et du périmètre à l'échelle d'un territoire pertinent ;
- La création d'un **portail gouvernemental « zfe.gouv.fr »** centralisant toutes les informations utiles et permettant rapidement d'identifier s'il est permis de circuler ou non selon la zone et son véhicule.

Accélérer le déploiement des mobilités alternatives à la voiture dans les territoires impactés

Le développement d'une **offre de mobilités alternatives à la voiture** pour se déplacer sur les territoires est une condition nécessaire et, ce faisant, prioritaire pour garantir l'acceptabilité sociale mais aussi l'efficacité d'une ZFE-m sur le plan sanitaire et environnemental.

Les ZFE-m doivent constituer un véritable levier pour **repenser la place de la voiture dans les territoires et mettre en œuvre une politique des mobilités ambitieuse** qui permette un recours massifié à des modes de transports alternatifs à « l'autosolisme » (transports en commun, covoiturage, autopartage, vélo, marche, etc.). Ces politiques de densification de l'offre de mobilités doivent par ailleurs concerner tout

autant les agglomérations centrales que **les territoires les plus éloignés** pour lesquels les risques d'exclusion sont les plus importants.

À court terme, le défi peut être majeur dans des agglomérations qui accusent un retard dans le développement de leurs infrastructures de transports publics. Il convient de favoriser des innovations en la matière, de façon à proposer **une mixité d'offres de mobilité sur les territoires qui constituent des alternatives crédibles à la voiture**.

Nous recommandons :

- La création de **postes de « conseiller mobilité » dans les maisons France Services** afin d'apporter un **conseil individualisé** sur les solutions alternatives de mobilité existantes pouvant être méconnues ;
- À court terme, de développer sur le réseau **des voies réservées pour des lignes de bus express**, le covoiturage et l'autopartage, d'augmenter la **fréquence et l'amplitude horaire** des bus, TER et RER de façon à permettre le report modal sur de longues distances, et de prévoir une **expérimentation sur les prix** de transports ;
- À moyen terme, d'accélérer le **développement des infrastructures et des réseaux de transports publics** au sein des agglomérations jusqu'aux communes voisines et périphériques, et de renforcer les **investissements ferroviaires, en particulier pour les projets de RER métropolitains** ;
- Le déploiement de **parkings relais sécurisés** en périphérie des ZFE-m, **gratuits** et accessibles par **des corridors d'accès**, et de les convertir en véritables **hubs multimodaux** proposant plusieurs modes de transport, dont des services de mobilité partagée ;
- **L'adoption à titre transitoire d'un taux de TVA réduit à 5,5 %** pour les transports publics et les services de

vélo en libre-service (VLS) et en location longue durée (VLD) ;

- De rendre **obligatoire le forfait mobilités durables** ;
- De compléter les **documents de planification des autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** par les enjeux relatifs à la mise en œuvre des ZFE-m.

Mieux cibler les aides à l'acquisition d'un véhicule propre afin de passer d'une logique d'incitation à une logique de solidarité

La mise en œuvre d'une politique des mobilités ambitieuse va de pair avec l'objectif de **verdissement du parc automobile des habitants** des territoires impactés. Toutefois, les aides existantes au niveau national pour inciter et soutenir l'acquisition de véhicules propres électriques ou hybrides (bonus écologique, prime à la conversion, surprime ZFE-m) pourraient être augmentées et mieux ciblées. Au premier semestre 2022, **le reste à charge moyen des ménages et des entreprises** bénéficiant de ces aides demeure **supérieur à 20 000 euros** et atteint jusqu'à 40 500 euros en moyenne pour l'achat d'un véhicule hybride rechargeable neuf.

Reste à charge moyen des ménages (en euros)	Bonus écologique	Prime à la conversion
Électrique	24 700	20 000 à 22 500
Hybride rechargeable	40 500	28 000 à 30 500
Thermique Crit'Air 1	Non éligible	10 700 à 12 200

Reste à charge moyen des entreprises (en euros)	Bonus écologique	Prime à la conversion
Électrique	28 000	26 800
Hybride rechargeable	38 000	36 600
Thermique Crit'Air 1	Non éligible	Non éligible

Source : d'après les données administratives (DGEC) disponibles au premier semestre 2022.

Malgré des aides locales qui peuvent s'ajouter aux aides nationales et compte tenu du coût des véhicules classés 0 ou 1, neufs ou d'occasion, dont le marché demeure par

ailleurs peu développé, le reste à charge est encore bien **trop élevé pour les ménages les plus défavorisés** qui remboursent parfois encore leur véhicule actuel et dont le parc automobile demeure composé pour près des trois quart d'un véhicule classé 3 et plus.

La **multiplicité** des aides et leur manque d'articulation entre les niveaux national et local, les rendent par ailleurs illisibles et complexes à obtenir sur le plan des démarches administratives, ce qui pose un problème majeur d'accessibilité.

De façon plus structurelle, l'achat de véhicules peu polluants classés 0 ou 1 apparaît freiné par un **faible développement industriel**, notamment sur des segments de marché à moindre coût et **un manque d'infrastructures de distribution** sur le territoire, outre des **formes de défiance vis-à-vis de la motorisation électrique** considérée comme peu fiable, incapable d'assurer des mobilités de longue distance et soumise aux aléas du marché de l'électricité.

Il apparaît ainsi souhaitable à **court terme d'élargir les types de véhicules concernés** par les dispositifs de soutien en fonction de l'offre des constructeurs et des calendriers d'interdiction, et de **mieux cibler les aides vers les ménages les plus précaires** afin de réduire leur reste à charge tout en **simplifiant leur recours**.

Afin de renforcer l'accessibilité sociale des aides et *in fine* des véhicules peu polluants, nous recommandons de :

- Mettre en place un **guichet unique de demande et d'obtention des aides** nationales et locales sur le modèle de la métropole du Grand Paris ;
- Élargir la gamme de véhicules ciblés par les aides aux **véhicules Crit'Air 2 d'occasion**, en particulier pour les détenteurs de véhicules Crit'Air 4 ou 5 sous conditions de ressources ;
- Autoriser l'accès aux ZFE-m aux véhicules équipés d'un **boîtier bioéthanol** ;
- **Augmenter, en les ciblant mieux, le montant des aides nationales** sous

conditions de ressources, et assurer une **avance des frais** pour les ménages les plus précaires ;

- **Élargir et garantir le prêt à taux zéro (PTZ)⁵ par l'État** via la Banque publique d'investissement (BPI) et le rendre accessible aux personnes qui bénéficient d'un accompagnement social auprès d'un réseau qualifié ;
- Subventionner le coût des **locations avec option d'achat (LOA) et longue durée (LLD)** des véhicules peu polluants pour permettre des mensualités inférieures ou égales à **100 euros du premier au dernier loyer⁶** ;
- Développer les aides au **rétrofit** ;
- Mettre en place une aide à l'achat d'un véhicule propre **pour les primo-accédants** ;
- Accélérer le déploiement des **points de recharge électrique⁷** selon une cartographie cohérente avec la mise en œuvre des ZFE-m.

Adapter les mesures pour les VUL et PL professionnels et convertir les ZFE-m à une logistique durable

Les professionnels utilisant des **véhicules utilitaires légers (VUL) et des poids lourds (PL)** rencontrent des difficultés spécifiques du fait d'une **offre industrielle de véhicules classés 0 ou 1 encore réduite sur les segments de véhicules les plus lourds et ayant besoin d'une autonomie élevée**, outre d'importants délais de livraison, des coûts d'acquisition élevés et des incertitudes sur la disponibilité et l'avitaillement en énergies alternatives (électricité, hydrogène, gaz). Leur parc est actuellement composé quasi-exclusivement de véhicules diesel au mieux classés Crit'Air 2.

Le dialogue et la concertation sont tout particulièrement nécessaires entre **les collectivités locales et les représentants des acteurs économiques** pour élaborer les mesures applicables et les calendriers.

Une **évolution des modes de livraison et de l'aménagement des villes** est également nécessaire pour adapter pleinement le métier des professionnels grossistes, artisans, commerçants et transporteurs routiers aux nouvelles règles de circulation dans les ZFE-m.

Nous recommandons de :

- Renforcer à court terme les **incitations à l'acquisition généralisée de VUL et PL Crit'Air 2 (norme Euro 6)**, et planifier à plus long terme le passage aux véhicules Crit'Air 0 ou 1 en fonction des évolutions de l'offre de solutions alternatives ;
- Développer les **aides auetrofitage** pour les VUL et PL ;
- Mettre en place **une liste officielle et un système de dérogation homogène transitoire**, notamment pour les véhicules de certains professionnels ne disposant d'aucune solution alternative sur le marché ;
- Renforcer le **malus sur le poids des véhicules** et en baisser le seuil ;
- Développer les **plateformes logistiques multimodales** à l'intérieur et en périphérie des ZFE-m pour permettre d'effectuer les derniers kilomètres par des mobilités décarbonées (VUL électriques, solutions fluviales, vélo-cargo, VAE, etc.) ou dans un format optimisé en termes d'émissions de polluants atmosphériques par marchandises transportées ;
- Former les **agents des métropoles** aux enjeux relatifs à la logistique urbaine durable.

⁵ Instauré à titre expérimental par l'article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 dite « climat et résilience », et par le décret n° 2022-615 du 22 avril 2022 relatif à l'expérimentation d'un prêt ne portant pas intérêt.

⁶ Annoncé par le Président de la République, M. Emmanuel Macron, lors de sa campagne pour l'élection présidentielle au printemps 2022.

⁷ Au 1^{er} septembre 2022, 69 428 points de recharge étaient ouverts au public.

Introduire de l'agilité et de la souplesse dans la mise en œuvre du dispositif

Certains critères de restriction des ZFE-m apparaissent aujourd'hui inadaptés et pourraient être révisés dans l'objectif de renforcer l'acceptabilité sociale globale du dispositif.

Les ZFE-m reposent sur le **système de vignettes Crit'Air**, dont les principes de classification présentent certaines limites et peuvent générer de l'incompréhension voire un sentiment d'injustice sociale. Certains critères importants n'y sont pas pris en compte, comme la qualité de l'entretien du véhicule, **sa puissance, sa masse ou sa consommation**. Les **objectifs de lutte contre la pollution et de baisse des émissions de CO₂** peuvent alors entrer en conflit, dès lors que sont autorisés à circuler dans les ZFE-m des véhicules à la fois peu polluants et pouvant être fortement émetteurs de gaz à effet de serre.

Dans une phase transitoire, il apparaît également problématique que des habitants de zones périurbaines et rurales ne disposant pas d'un moyen satisfaisant de mobilité alternative pour se rendre occasionnellement dans une ZFE-m, ne puissent plus y accéder pour des besoins qui seraient ponctuels.

Enfin, si le dispositif des ZFE-m ne concerne, par définition, que les « mobilités », il conviendrait, dans un objectif de lutte contre la pollution de l'air, de **prendre en compte l'ensemble des sources de pollution** à l'échelle d'un territoire de façon à partager utilement l'effort.

Afin de limiter des effets d'exclusion injustes et renforcer l'acceptabilité sociale des ZFE-m, nous recommandons de :

- **Réviser le système des vignettes Crit'Air** en intégrant les critères de poids, de consommation et d'entretien du véhicule ;

- Mettre en place de façon **transitoire un « carnet d'usage » pour les particuliers** sur le modèle de Strasbourg (gratuit, utilisable 24h, 12 fois par an), qui permet des déplacements occasionnels et/ou essentiels (accès aux soins, par exemple) dans le périmètre de la ZFE-m ;
- Mettre en place de façon **transitoire un aménagement horaire** (restrictions en semaine de 8h à 19h et dérogations les week-ends et soirées, par exemple), à définir territoire par territoire, selon l'impact estimé de la mesure sur la qualité de l'air ;
- Engager une réflexion sur **l'intégration des zones industrielles et portuaires** aux ZFE, dans une logique de partage social de l'effort dans la lutte contre la pollution de l'air.

Les ZFE-m constituent aujourd'hui une véritable **opportunité pour repenser nos mobilités et les rendre à la fois moins polluantes et plus inclusives**. Les recommandations auxquelles cette mission aboutit sont des mesures de bon sens et largement partagées par l'ensemble des acteurs rencontrés. Alors que les restrictions de circulation concerneront bientôt plus de la moitié du parc automobile français actuel, il faut **agir vite et prendre la mesure des politiques publiques à mettre en œuvre pour réussir le déploiement des ZFE-m** dans des délais à la fois concertés, réalistes et ambitieux.