

Mettre les Zones à Faible Émission (ZFE) au service d'une transition équitable des mobilités

Portée par les Commissions Transports et Territoires, Quartiers Populaires, Habitat-Urbanisme et votée en Conseil Fédéral le 14 mai 2022

Exposé des motifs

La montée en puissance des ZFE nous oblige à prendre position

Condamnée par la Cour de Justice de l'Union Européenne en octobre 2019 en raison des dépassements des seuils de pollution de l'air, l'Etat a dû réagir en trouvant des mesures permettant de réduire rapidement les niveaux de pollution. La loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019 crée la notion de zone à faibles émissions (ZFE) dans les grandes métropoles. Alors que 5 métropoles étaient initialement concernées (Paris, Lyon, Grenoble, Rouen et Reims), le décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020 a élargi la notion à 7 métropoles supplémentaires (Métropole d'Aix-Marseille-Provence ; Métropole de Nice ; Métropole Toulon-Provence-Méditerranée ; Toulouse Métropole ; Montpellier-Méditerranée-Métropole ; Eurométropole de Strasbourg). La loi Climat et Résilience entrée en vigueur en août 2021 confirme ce mouvement et généralise les ZFE à toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici décembre 2024, soit une cinquantaine de villes.

Aujourd'hui, les ZFE sont encore largement méconnues par nos concitoyen.nes. Leur mise en œuvre généralisée et les premières sanctions ont toutefois toutes les chances d'en faire un objet politique de premier plan. Il sera alors nécessaire de se positionner vis-à-vis de ce dispositif. Cette motion vise à clarifier le discours écologiste en prévision de cette échéance.

Les ZFE constituent un outil parmi d'autres, de lutte contre les émissions de polluants locaux

Les ZFE sont le principal outil décidé par le gouvernement pour se conformer aux exigences européennes de qualité de l'air. Ainsi, si les ZFE peuvent constituer une contrainte supplémentaire pour la circulation motorisée au cœur des métropoles, elles forcent surtout le renouvellement du parc automobile en ne permettant que la circulation de véhicules relativement récents à l'intérieur des zones les plus denses. Au-delà de la qualité de l'air, on peut également attendre des ZFE un gain en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en limitant la circulation des véhicules anciens très émetteurs.

Il est délicat de mesurer l'efficacité des zones à faible émission vis-à-vis de l'objectif qui leur est assigné car (i) il s'agit d'un objet récent, sur lequel on dispose de peu de données et (ii) les résultats dépendent beaucoup des conditions pratiques de mise en œuvre en termes de règles d'accès, d'exceptions et de contrôle.

On dispose toutefois d'un certain nombre de résultats d'analyse ex-post sur les zones à faibles émissions allemandes, mise en œuvre à partir de 2005. Morfeld et al. (2014)¹ met par exemple en lumière une baisse de la concentration de gaz azoté de 4% imputable par rapport à une situation sans ZFE. Cyrys et al. (2013)² attribuent pour leur part une baisse de 13% des émissions des particules fines (PM10) à la mise en œuvre de ZFE allemandes. A Bruxelles, la ZFE a permis une baisse, entre juin 2018 et octobre 2020, de 9% des oxydes d'azote (NOx), de 38% des suies et de 17% des PM2.5³

Ces baisses relativement modérées sont à recontextualiser. En effet, les ZFE peuvent être très différentes d'une ville à une autre et les calendriers de mise en place sont progressifs. Ainsi, les résultats modestes s'expliquent par des contraintes modérées, en se concentrant sur les véhicules les plus anciens. A mesure que les ZFE

¹ Morfeld, P., Groneberg, D. A., & Spallek, M. F. (2014). Effectiveness of low emission zones: large scale analysis of changes in environmental NO₂, NO and NO_x concentrations in 17 German cities. PloS one, 9(8), e102999.

² Cyrys, J., Peters, A., Soentgen, J., & Wichmann, H. E. (2014). Low emission zones reduce PM10 mass concentrations and diesel soot in German cities. Journal of the Air & Waste Management Association, 64(4), 481-487.

³ https://www.liberation.fr/environnement/pollution/zone-a-faibles-emissions-a-bruxelles-grosse-chute-des-vehicules-diesel-et-de-la-pollution-0211026_26A7GM4FNBA6ZE4QOGULKFOKLQ/?redirected%3D1%26redirected%3D1&sa=D&source=docs&ust=1648663775876075&usq=AOvVaw2hSG75-l-8A-97EBJt9aGJ

porteront sur des véhicules de moins en moins émetteurs, un effet plus important pourrait être obtenu.

On dispose également d'un certain nombre d'études *ex ante*. Pour la ZFE du Grand Paris⁴, les effets escomptés sont assez faibles jusqu'en 2022. En revanche, la restriction de circulation aux véhicules Crit'air 2 au 1er janvier 2024 permettrait d'atteindre une baisse du facteur d'émission annuel de 78% à 84% par rapport à 2016 (contre -56% uniquement sans ZFE). Il faut cependant tenir compte des limites de ces estimations :

- Elles ne tiennent pas compte de toutes les émissions de particules fines, notamment celles liées au freinage et à l'usure des pneumatiques
- Elles supposent une absence totale de fraude, et donc interrogent quant aux moyens de contrôler efficacement le respect de la ZFE.

L'enjeu du contrôle du respect de la ZFE

Alors que dans plusieurs pays européens 100% des plaques des voitures sont scannées à l'entrée des ZFE, la France se distingue aujourd'hui par un cadre légal restrictif en matière de contrôle. L'article 86 de la loi d'orientation des mobilités dispose que, pour les villes souhaitant installer des dispositifs fixes ou mobiles de contrôle de la circulation « les modalités de contrôle ne conduisent pas à contrôler chaque jour plus de 15 % du nombre moyen journalier de véhicules circulant au sein de la zone ». Ces mesures ont été négociées avec la CNIL qui rappelle que la collecte de fichiers photographiques n'est pas autorisée. Or, les délais d'accès au fichier des immatriculations (SIV) imposent aujourd'hui un délai entre la prise de photo par une caméra LAPI (Lecture Automatique des Plaques d'Immatriculation) et la constatation de l'infraction éventuelle. En un mot, les métropoles ne disposent aujourd'hui pas des moyens de contrôler efficacement l'application des ZFE alors que c'est une des clés de l'efficacité des ZFE. Sans contrôle effectif, les ZFE sont théoriques et pourraient n'être qu'un alibi pour ne rien faire sur la question de la pollution de l'air.

Les ZFE ne participent qu'imparfaitement à la transition écologique des mobilités

Ainsi que nous l'avons récemment souligné⁵, la transition écologique des transports n'est pas qu'une transition des carburants ou des vecteurs énergétiques. Ce que nous visons est une évolution sociétale plus fondamentale. Elle se place dans une double tradition politique : d'une part celle, humaniste, émancipatrice, sociale, qui forme l'armature idéologique de notre camp politique ; d'autre part, celle plus spécifique à l'écologie politique et qui vise à réinscrire l'activité humaine dans les limites planétaires.

Dans le champ des mobilités, cette double ambition se traduit par la volonté de reconquérir une autonomie perdue par la dépendance à la vitesse, et en particulier par l'un des objets techniques permettant cette vitesse : la voiture individuelle. Lorsque les espaces ont été si profondément transformés par l'automobile qu'elle devient une nécessité pour y vivre, alors l'automobile n'est plus une liberté. Elle devient un fardeau, dont le poids économique est d'autant plus lourd pour les ménages les plus modestes.

Pour les écologistes, la solution principale au problème de la soutenabilité du transport est la réduction des distances, avant tout. Il faut permettre à tout un chacun de disposer d'un bouquet de services de base dans un rayon pouvant être parcouru à pied ou à vélo et ne plus dépendre d'une énergie extérieure, nécessairement polluante - quel que soit le vecteur utilisé - pour les activités fondamentales de l'existence. Cette évolution est avant tout une transformation du territoire, du foncier, de l'occupation des sols. Il faut rééquilibrer l'usage de l'espace, pour réduire les usages liés au transport et augmenter les autres usages, de commerce, de santé, de convivialité. Bien sûr, cette évolution n'est pas possible partout, ni tout de suite. Elle sera plus rapide dans les villes, plus lente à mesure que la densité diminue, ce qui nous a amené à soutenir la solution du véhicule électrique dans les zones périurbaines et rurales, mal desservies.

La ZFE n'est pas un outil suffisant au service de la recomposition des modes de déplacements. En se focalisant sur le renouvellement du parc automobile, elle prolonge dans le temps la dépendance à l'automobile et introduit d'importantes inégalités d'accès à ce type de mobilité. Si la part des déplacements en voiture doit impérativement diminuer dans les villes, les écologistes considèrent qu'il est plus juste d'utiliser les méthodes qui combinent développement d'offres alternatives et restriction de circulation basée sur les usages et non sur les véhicules. Par ailleurs, attribuer des aides aux ménages les plus pauvres est une perspective séduisante au premier abord, mais les sommes nécessaires représentent des budgets très importants qui seraient nettement plus utiles s'ils étaient dédiés aux transports en commun, infrastructures vélos et piétons, etc. Telles qu'elles sont à ce stade proposées, les ZFE représentent une vision conservatrice de la ville, et pourraient produire ou renouveler une forme de ségrégation urbaine contraire à la vision de l'écologie politique. Ainsi la ZFE ne résoudra pas les problèmes de congestion, de stationnement (occupation de l'espace public, artificialisation des sols ou mobilisation de foncier), de sécurité routière, d'inégalité d'accès à la mobilité notamment pour les personnes sans permis... Il faut donc à

4 APUR (2021). Synthèse des études sur les impacts sanitaires, sociaux et économiques, ZFE-m dans la Métropole du Grand Paris

5 EELV, Pour que le modèle industriel de voiture électrique soit au service du climat, de l'emploi, de l'environnement et de la justice sociale, motion adoptée au Conseil Fédéral des 4 et 5 décembre 2021

la fois réduire la place de la voiture (moins de voies, moins de stationnement) et mettre en place des ZFE suffisamment ambitieuses

Les ZFE entraînent un niveau de contrainte important, en particulier sur les ménages les plus pauvres

Il faut également bien saisir le niveau de contrainte que pourrait faire peser les ZFE sur les ménages les moins favorisés. Ce niveau de contrainte est très variable et dépend de nombreux paramètres (localisation géographique, taux de motorisation, type d'emploi occupé, etc.). Quatre dimensions nous paraissent importantes à prendre en compte dans ce contexte :

1. Les véhicules amenés à être interdits sont principalement possédés par les ménages les plus modestes. En France, seuls 10% des voitures des ménages du 10e décile sont non-classés ou Crit'Air 4 ou 5 contre 36% pour les ménages du 1er décile.⁶ Ainsi, avec la mise en place des ZFE, les ménages les plus modestes possédant une voiture pourraient se voir davantage restreints dans leur mobilité automobile que les autres ;
2. L'achat de véhicules compatibles avec la ZFE est encore difficile pour les ménages, notamment en raison du coût des véhicules neufs et de la faiblesse du marché de l'occasion (les véhicules électriques y sont quasiment absents). Sans accompagnement ciblé, pour les ménages qui n'ont pas d'autres choix que de se déplacer en voiture, les ZFE risquent de créer des contraintes très brutales sur le mode de vie (recomposition forcée des destinations, coupure avec le centre-ville...).
3. Pour autant, il ne faut pas oublier qu'une part importante des ménages les plus précaires ne possède pas de voiture (rappelons que seul 37% des ménages possèdent une voiture en Seine Saint Denis, 30% dans le Val de Marne⁷). De plus, ceux qui n'ont aucune alternative à la voiture sont souvent minoritaires au sein de la ZFE : cela représente 12% des possesseurs de véhicules sur la Plaine-Commune (93)⁸.
4. Parce que les pouvoirs publics peuvent être réticents à inclure les quartiers populaires (QPV et QVA) dans le périmètre des ZFE pour les raisons précédentes, les ZFE peuvent avoir pour conséquence de repousser le stationnement vers les zones les moins privilégiées, ajoutant des nuisances à des quartiers déjà fragiles.

Enfin, la forte méconnaissance des ZFE, y compris parmi les ménages concernés, amplifie cet aspect "bombe sociale à retardement". Dans les différentes études réalisées au sein de métropoles françaises, on remarque que 50% des enquêtés ignorent ce dont il s'agit. Les politiques publiques accompagnant la mise en œuvre du dispositif doivent donc être capables d'aider les ménages les plus contraints, tout en favorisant la démotorisation de ceux qui le peuvent. C'est un subtil équilibre qu'il est pourtant primordial de trouver au risque de creuser les inégalités d'accès à la mobilité.

Face à ces différents constats, notre position consiste à tirer parti de l'arrivée des ZFE dans le débat public pour initier la transformation écologique des mobilités

En forçant le renouvellement du parc, sans rien changer d'autre, la finalité des ZFE, telles qu'elles ont été pensées initialement, ne correspond pas aux nôtres.

Faut-il pour autant s'opposer aux ZFE ? Cette motion répond par la négative :

- Parce que la qualité de l'air est une urgence sanitaire et environnementale, et que des solutions rapides doivent être trouvées ;
- Parce que les ZFE sont prévues et planifiées, qu'elles sont une opportunité pour provoquer des changements de comportement et qu'à ce stade aucune alternative satisfaisante n'est prête ;
- **Surtout parce que les ZFE sont un outil souple : en proposant les bonnes modalités de mise en œuvre concrète et en les plaçant dans le cadre d'une politique cohérente de mobilité durable et de justice sociale, il est possible de faire des ZFE un outil au service des politiques écologistes. C'est l'objet de cette motion.**

Motion

Le Conseil Fédéral,

Pour faire des ZFE un outil de transition des mobilités et de réaménagement du territoire

- **Affirme** la nécessité de mettre en œuvre une politique favorisant les modes actifs et les transports en commun (notamment à travers une tarification sociale) à chaque fois que cela est possible. La ZFE constitue une opportunité pour modifier les pratiques de mobilité.
- **Se prononce** en faveur de dispositifs d'aides permettant de rétribuer la démotorisation des ménages.
- **Se prononce** en faveur d'une réaffectation systématique des recettes issues des amendes à l'amélioration

⁶ EMD 2019

⁷ selon le site Datafrance cité par O. Razemon en 2015 : <https://www.lemonde.fr/blog/transports/2015/05/03/la-preuve-par-la-carte-non-tout-le-monde-ne-possede-pas-une-voiture/>

⁸ Etude sociologique à Plaine Commune - mai-juin 2020, ceux qui ont un véhicule particulier pour aller au travail estiment qu'il est difficile de s'en passer (flexibilité des horaires, enchaînement de contrats courts dans divers lieux de travail, recherche de travail).

des transports en commun.

- **Se prononce** en faveur d'une politique d'accompagnement de la ZFE en matière d'amélioration du cadre de vie des cœurs de ville, cœur de bourgs et de village, en particulier au soutien aux services de proximité (commerces, services de santé) et aux modes actifs (amélioration de la marchabilité, création de pistes cyclables), ainsi qu'à la promotion et à la mise en œuvre de l'accessibilité universelle, notamment pour ce qui concerne les infrastructures cyclables.
- **Souhaite** que cette amélioration du cadre de vie des centralités prenne place aussi bien dans le périmètre des ZFE qu'au dehors. Nous devons nous opposer au principe d'une transformation des mobilités à deux vitesses opposant espaces métropolitains et espaces relégués. Tous les territoires ont un droit égal à l'amélioration des conditions de vie.
- **Propose** d'accompagner systématiquement les ZFE par des politiques de réduction de l'espace alloué à la voiture dans les espaces denses, qu'il s'agisse de grandes villes ou des centralités de petites villes et villages, notamment pour éviter que la réduction du trafic automobile se traduise par une augmentation des vitesses.
- **Soutient** des mesures qui pourront être mises en place concomitamment à la ZFE et ayant vocation à limiter le trafic pour tous les véhicules quelle que soit leur vignette Crit'air. Il s'agit notamment de la piétonisation de quartiers ou des centre-bourgs ainsi que des zones à trafic limité (sur le modèle déployé dans plusieurs villes italiennes), tout en permettant des exceptions pour les véhicules destinés aux personnes à mobilité réduite.
- **Soutient** l'extension de dispositifs d'autopartage et de covoiturage. En dissociant l'usage de la propriété ce type de dispositifs limite l'incitation à rouler davantage (car on paie à l'usage). Là encore, il s'agit de mettre la voiture à sa juste place, de la réserver aux trajets qui ne peuvent pas être réalisés autrement.

Pour réduire le niveau de contrainte sur les ménages les plus précaires

- **Insiste sur la nécessité pressante** d'une campagne de communication menée par l'Etat et les collectivités au sujet des ZFE, permettant aux ménages de se préparer à ce changement important dans leurs modes de vie.
- **Souhaite** la mise en œuvre systématique d'un conseil spécialisé porté par un tiers neutre (tel que les ALEC par exemple) sur les mobilités permettant à nos concitoyennes de disposer (i) d'informations précises sur les alternatives à la voiture sur leur territoire, (ii) des aides à disposition, (iii) du coût réel de la voiture, souvent mal estimé par les ménages, l'impact chiffré de chaque motorisation en terme d'impact GES et pollution et appelle l'État à se mobiliser en soutien à cette politique.
- **Soutient** le cofinancement de matériels adaptés pour les personnes se déplaçant en fauteuil roulant manuel (en tandem pour les non voyants, avec des cycles pousseurs adaptés pour des promenades des séniors ou personnes polyhandicapées), de manière à promouvoir une accessibilité sans ruptures de continuité des cheminements et une sécurité optimale des infrastructures cyclables.
- **Souhaite** la mise en place d'une plateforme nationale de demande des dérogations, sur laquelle il sera possible de consulter les règles pour chaque ville et de déposer une demande pour n'importe quelle ville sur le territoire national. Cela n'impacte pas le libre choix des dérogations de la part des villes. Une attention particulière doit être portée à ce que cela n'offre pas la possibilité à certaines villes d'exclure les personnes à mobilité réduite, alors que les places de stationnement à destination des personnes à mobilité réduite sont encore insuffisantes.
- **Se prononce** en faveur d'un recalibrage des aides permettant de limiter les effets d'aubaines pour les ménages aisés et de rendre plus juste le dispositif à l'égard des ménages précaires pour accéder aux véhicules les plus vertueux. Il faut ainsi rompre avec le principe d'aides universelles et les conditionner systématiquement aux conditions de ressources. Pour les ménages les plus pauvres, il s'agit d'étaler dans le temps le reste à charge et de mettre en place des dispositifs de leasing sur critères sociaux.
- **Souhaite** la mise en œuvre d'exceptions pour les visiteurs occasionnels. Ces exceptions limitent les effets de coupure entre villes et périphérie et donc les potentiels effets sociaux négatifs (réduction des visites et des liens sociaux par exemple). Elles évitent également la mise au rebut systématique de véhicules roulant peu – et donc peu émetteurs. A l'instar du dispositif de Bruxelles, ce peut être un quota de 4 visites annuelles par véhicule.
- **Se prononce** pour une suppression des avantages fiscaux en direction des véhicules thermiques à des fins professionnelles. Cette mesure permettra de dynamiser un marché de l'occasion du véhicule électrique quasi inexistant aujourd'hui, ce qui limite l'acquisition de ce type de véhicule pour les ménages les moins aisés (70% des acquisitions de voitures par les particuliers sont des voitures d'occasions).
- **Se prononce**, dans un souci d'équité sociale pour ceux qui sont contraints à utiliser un véhicule, à déployer des bornes de recharge lentes en voirie au plus près des domiciles qui n'ont pas de parking privatif. Cette mesure permet aux foyers modestes de ne pas être enfermés dans le thermique polluant et bruyant et doit être appuyée par des politiques publiques volontaristes en partenariat avec les bailleurs sociaux.

Pour une efficacité réelle sur la pollution de l'air

- **Se prononce** pour le contrôle systématique et automatique des plaques d'immatriculation en s'appuyant sur un système de déclaration préalable
- **Se prononce** pour que chaque ZFE acte une date de fin de circulation des véhicules thermiques entre 2030 et 2035 au plus tard afin de permettre aux habitants de pouvoir faire des choix totalement éclairés lors de leur renouvellement éventuel de véhicule.