

**Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**  
**Proposition de loi relative à la suppression des zones à faibles émissions mobilités**  
**(n° 257)**

Document faisant état de l'avancement des travaux de  
M. Pierre Meurin, rapporteur  
mardi 13 décembre 2022

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>COMMENTAIRE DES ARTICLES</b> .....	3
<i>Article premier</i> (articles L. 2213-4-1 et L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales) : Abrogation de l'obligation de mise en place de zones à faibles émissions mobilité.....	3
<i>Article 2</i> (article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets) : Suppression de l'expérimentation d'un prêt à taux zéro dans les zones à faibles émissions mobilité .	8
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	11



## COMMENTAIRE DES ARTICLES

### *Article premier*

(articles L. 2213-4-1 et L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales)

### **Abrogation de l'obligation de mise en place de zones à faibles émissions mobilité**

Cet article vise à abroger les articles L. 2213-4-1 et L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales. Il supprime ainsi l'obligation de mise en place de zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants ainsi que celles où les seuils limites de qualité de l'air sont dépassés, de même que la possibilité d'y installer des dispositifs de contrôle automatisé.

## I. LE DROIT EN VIGUEUR

### **A. L'ARTICLE L. 2213-4-1 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES INTAURE UNE OBLIGATION DE MISE EN ŒUVRE DES ZFE-M**

L'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel que modifié par l'article 86 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, dite « LOM », crée les « zones à faibles émissions mobilité » (ZFE-m) et en définit les modalités d'instauration. Poursuivant un objectif de « lutte contre la pollution atmosphérique », les ZFE-m sont des zones où les véhicules les plus polluants tels qu'identifiés par le système de classification « Crit'Air » sont soumis à des restrictions de circulation.

Le I de l'article L. 2213-4-1 distingue trois contextes de mise en place :

- De façon volontaire dans les agglomérations et dans les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère (PPA) est prévu ou adopté (premier alinéa du I) ;
- **Depuis la LOM, de façon obligatoire avant le 31 décembre 2020 dans les zones où les valeurs limites de qualité de l'air**, définies par voie réglementaire, sont dépassées (deuxième alinéa du I), ce qui concerne dix agglomérations ;
- Conformément à l'article 119 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021, dite « climat et résilience », **de façon obligatoire avant le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants** situées sur le territoire métropolitain (troisième

alinéa du I). La liste des communes incluses dans ces agglomérations a été fixée par un arrêté publié le 22 décembre 2021 <sup>(1)</sup>.

Le II prévoit une mise en place de la zone par **un arrêté** pris par l'autorité compétente sur les territoires concernés, à savoir le maire ou le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de circulation.

Cet arrêté fixe le calendrier, les mesures de restriction de circulation applicables, les catégories de véhicules concernés ainsi que les motifs légitimes pour lesquels il peut être accordé des dérogations individuelles ainsi que l'inclusion ou non des voies de circulation situées hors agglomération (avec l'accord du préfet et du président du conseil départemental) (premier alinéa du II).

L'arrêté est pris à l'issue d'une procédure prévue par le **III** :

- Le projet d'arrêté doit s'accompagner d'une **étude préalable** exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus de la ZFE-m en termes d'amélioration de la qualité de l'air, ainsi que ses impacts socio-économiques (premier alinéa du III) ;
- Cette étude fait l'objet d'une **procédure de participation du public** dans les conditions prévues à l'article L.123-19-1 du code de l'environnement, et est **soumise pour avis** aux autorités organisatrices de la mobilité dans les zones concernées et dans leurs abords, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie ainsi qu'aux chambres consulaires concernées (premier alinéa du III) ;
- Une « **campagne d'information locale, d'une durée minimale de trois mois** », doit être menée de façon à porter à la connaissance du public « *le périmètre contrôlé* », « *les restrictions de circulation mises en œuvre* » et présenter les « *alternatives à l'usage individuel de la voiture* », notamment l'offre de transport public (cinquième alinéa du III) ;
- Une évaluation régulière (au moins tous les trois ans) doit être menée par l'autorité compétente (IV de l'article).

Dans les ZFE-m rendues obligatoires en application du deuxième alinéa du I introduit par la LOM, c'est-à-dire lorsque les valeurs limites de qualité de l'air sont dépassées, le **VI** prévoit le calendrier suivant d'interdiction des véhicules particuliers dont le poids total autorisé en charge est inférieur ou égal à 3,5 tonnes :

- Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour les véhicules Crit'Air 5 ;

---

(1) Arrêté du 22 décembre 2021 établissant les listes d'agglomérations de plus de 100 000, 150 000 et 250 000 habitants conformément à l'article R. 221-2 du code de l'environnement et à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales.

- Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2024 pour les véhicules Crit'Air 4 ;
- Au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2025 pour les véhicules Crit'Air 3.

Conformément à ce cadre légal, l'obligation de mise en place d'une ZFEm concerne à ce jour **43 métropoles et agglomérations**, soit plus de 40 % de la population française à l'horizon de la fin de l'année 2024.

Si l'article L. 2213-4-1 du CGCT prévoit également des « *modalités de dérogation, compte tenu de la faible proportion de population exposée aux dépassements des normes de qualité de l'air ou des actions alternatives mises en place afin de respecter ces normes* », celles-ci ne permettent quasiment à aucune agglomération d'y déroger.

À la fin de l'année 2022, une dizaine de métropoles ont engagé une mise en place progressive des ZFE-m avec de premières restrictions de circulation portant sur les véhicules particuliers et/ou professionnels dont la vignette Crit'Air est inférieure au niveau 4.

#### **B. L'ARTICLE L. 2213-4-2 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AUTORISE UN CONTRÔLE AUTOMATISÉ DES VÉHICULES DANS LES ZFE-M**

L'article L. 2213-4-2, créé par l'article 86 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, autorise des modalités de contrôle automatisé pour s'assurer du respect des règles de circulation par les véhicules dans les ZFE-m.

Le I autorise la **mise en place de « dispositifs fixes ou mobiles de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules »** afin de « *faciliter la constatation des infractions aux règles de circulation arrêtées en application de l'article L. 2213-4-1 et de permettre le rassemblement des preuves de ces infractions ainsi que la recherche de leurs auteurs* ».

Le II de l'article précité prévoit une **autorisation par arrêté du représentant de l'État** dans le département et à Paris, du préfet de police, sous réserve que le contrôle automatisé respecte une certaine **proportionnalité** :

- Il ne doit pas permettre de contrôler plus de 15 % du nombre moyen journalier de véhicules circulant au sein de la zone ;
- Le rapport entre le nombre de dispositifs de contrôle déployés et la longueur totale de la voirie publique ne doit pas excéder 0,025 ;
- Les lieux de déploiement retenus ne doivent pas avoir pour effet de permettre un contrôle de l'ensemble des véhicules entrant dans la ZFE-m ou dans un espace continu au sein de cette zone.

Le III de l'article encadre les traitements automatisés des données collectées au moyen desdits dispositifs de façon à protéger les données à caractère personnel tout en permettant aux autorités de police d'identifier le respect ou non par un véhicule des règles de circulation en vigueur dans la ZFE-m.

Ces dispositifs de contrôle automatisé, dont la conception et le développement soulèveraient des problématiques techniques et industrielles, ne seraient pas opérationnels avant 2025 d'après les échanges avec les services du ministère de la transition écologique.

## II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI

### A. LA MISE EN PLACE DES ZFE-M DANS LES TERRITOIRES SOULÈVE D'IMPORTANTES DIFFICULTÉS

La mise en place des ZFE-m soulève des difficultés pour les collectivités territoriales chargées de les mettre en place au regard du caractère particulièrement contraignant du dispositif pour les populations impactées.

D'après les données du service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, les voitures les plus polluantes relevant des vignettes Crit'Air 3, 4, 5 et non classés représentaient **40 % du parc automobile des résidents des principales intercommunalités concernées par la mise en place d'une ZFE-m** (estimé à 11,8 millions de véhicules)<sup>(1)</sup>. Cette proportion tend à croître parmi les classes moyennes et populaires dont le niveau de vie est inférieur au revenu médian, ainsi que dans les territoires périphériques aux ZFE-m les plus éloignés du centre de l'agglomération.

Les mesures de restriction de circulation prévues dans le cadre d'une ZFE-m impactent ainsi les mobilités d'une majeure partie de ses habitants et ce faisant, leur **accès à des activités quotidiennes essentielles** (emploi, formation, soins, services publics, alimentation, loisirs, etc.). Ces contraintes sont majorées pour les franges les plus défavorisées qui possèdent plus fréquemment des véhicules polluants ainsi que pour les résidents des communes périurbaines et rurales où la dépendance à l'automobile est importante du fait d'une offre alternative de transports plus réduite et de faibles possibilités de report modal.

Alors que les ZFE-m constituent un dispositif contraignant qui a vocation à se déployer progressivement, il demeure **méconnu** au sein de la population : d'après un sondage Harris, en 2021, en France, 60 % des sondés ignoraient ce qu'était une ZFE-m. Le cadre légal laissant par ailleurs une grande souplesse aux collectivités territoriales pour définir par arrêté les modalités de mise en œuvre de la ZFE-m (notamment le calendrier, les véhicules concernés, le périmètre et les éventuelles

---

(1) <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/le-parc-de-vehicules-au-1er-janvier-2022-dans-les-territoires-concernes-par-une-zone-faibles?rubrique=&dossier=1347>

déroations), il existe **de fortes disparités d'application** sur le territoire métropolitain qui nuisent à la lisibilité globale du dispositif et sa prévisibilité pour les populations impactées.

Le changement de véhicule au profit de l'acquisition de véhicules moins polluants classés Crit'Air 0 ou 1, voire 2, qui seront autorisés à terme dans les ZFE-m, soulève également des difficultés tant pour les particuliers que pour les professionnels. Outre un manque d'infrastructures de recharge électriques sur le territoire <sup>(1)</sup>, l'offre de véhicules peu polluants est encore **limitée, notamment sur les marchés des véhicules particuliers d'occasion et neufs à moindre coût, et sur le segment des véhicules lourds** ayant besoin d'une autonomie élevée. Le reste à charge pour acquérir un véhicule propre reste ainsi élevé en dépit des aides nationales (prime à la conversion et bonus écologique principalement) et éventuellement locales mises en place. Au premier semestre 2022, le reste à charge moyen des ménages et des entreprises qui ont bénéficié d'une aide demeurerait **supérieur à 20 000 euros pour l'acquisition d'un véhicule électrique ou hybride rechargeable** <sup>(2)</sup>.

Enfin, l'offre de mobilités alternatives à la voiture pour se déplacer dans les ZFE-m, particulièrement dans les communes périphériques et limitrophes, n'est pas toujours suffisamment développée pour permettre aux populations un report modal massif de la voiture vers les transports collectifs.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales concernées soulèvent des difficultés d'application dans la mise en œuvre du dispositif, d'autant plus qu'elles n'ont pas les moyens de le contrôler efficacement en l'absence des dispositifs de contrôle automatisé prévus à l'article L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales. À titre d'exemple, la métropole du Grand Paris, l'une des métropoles les plus avancées dans le déploiement de sa ZFE-m, a ainsi choisi à l'été 2022 de reporter d'un an l'extension des restrictions de circulation aux véhicules particuliers et professionnels classés Crit'Air 3. Un comité ministériel sur les zones à faibles émissions mobilité réunissant les agglomérations concernées a été mis en place en octobre 2022 dans l'objectif de mieux accompagner les territoires.

## **B. L'ARTICLE 1<sup>ER</sup> ABROGE LES DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RELATIVES AUX ZFE-M**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi abroge les articles L. 2213-4-1 et L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales et rend ainsi l'ensemble de leurs dispositions relatives à la mise en place des zones à faibles émissions mobilité et au contrôle automatisé des véhicules inapplicables pour l'avenir.

---

(1) Au troisième trimestre 2022, 71 630 points de recharge étaient accessibles au public.

(2) Mission d'information flash de MM. Gérard Leseul et Bruno Millienne sur les mesures d'accompagnement à la mise en œuvre des zones à faibles émissions, octobre 2022. D'après les données du ministère de la transition écologique.

## Article 2

(article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets)

### **Suppression de l'expérimentation d'un prêt à taux zéro dans les zones à faibles émissions mobilité**

Cet article vise à abroger l'article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui instaure l'expérimentation, pour une durée de deux ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, d'un prêt à taux zéro pour l'achat d'un véhicule propre dans les zones à faibles émissions mobilité où les valeurs limites de qualité de l'air sont dépassées.

#### **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

##### **A. L'ARTICLE 107 DE LA LOI « CLIMAT ET RÉSILIENCE » INSTAURE UN PRÊT À TAUX ZÉRO POUR L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES DANS LES ZFE-M**

Le I de l'article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat et résilience », introduit une expérimentation pour une durée de deux ans, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, d'un prêt à taux zéro (PTZ) pour l'achat d'un véhicule propre de moins de 2,6 tonnes au bénéfice des personnes domiciliées « dans ou à proximité » d'une commune ayant mis en place une ZFE-m et « sous conditions de ressources ».

Cette expérimentation ne s'étend pas à toutes les ZFE-m mais uniquement à celles rendues obligatoires en application du deuxième alinéa du I de l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales introduit par la loi d'orientation des mobilités. Les ZFE-m concernées sont donc les zones où les valeurs limites relatives à la pollution de l'air étaient dépassées de manière régulière avant le 31 décembre 2020 et le sont encore au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Les II et III de l'article 107 prévoient que les établissements de crédit et les sociétés de financement participant à l'expérimentation puissent bénéficier d'une réduction d'impôt au titre des prêts à taux zéro octroyés, selon des modalités de calcul fixées par décret.

##### **B. LES CONDITIONS FIXÉES PAR DÉCRET FONT CRAINDRE UNE APPLICATION LIMITÉE**

Les modalités de cette expérimentation ont été précisées par le décret n° 2022-615 du 22 avril 2022 <sup>(1)</sup>. Ce décret rend notamment éligibles au PTZ les

---

(1) Décret n° 2022-615 du 22 avril 2022 relatif à l'expérimentation d'un prêt ne portant pas intérêt pour financer l'acquisition d'un véhicule dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures ou égales à 50 grammes par kilomètre.

microentreprises et les foyers dont le revenu fiscal de référence par part est inférieur ou égal à 14 000 euros. Il plafonne le coût d'acquisition des véhicules à 45 000 euros pour une voiture particulière et 60 000 euros pour une camionnette. Le décret fixant « *les modalités de calcul de la réduction d'impôt* » n'a pas été encore publié.

Dans ce contexte, l'expérimentation pourrait être opérationnelle **à compter du second semestre 2023** d'après la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) chargée du déploiement du PTZ mobilité auprès des réseaux de distribution et de son suivi national.

Les conditions de ressources retenues par le décret d'application précité en limitent de façon relativement stricte la population éligible : par exemple, une personne seule rémunérée au salaire minimum de croissance (Smic), qui dispose d'un revenu fiscal de référence de 14 300 euros sur la base du Smic au 1<sup>er</sup> août 2022, n'est pas éligible au PTZ. Le caractère expérimental sur une durée limitée du PTZ ne serait également pas incitatif à son appropriation et son déploiement par un grand nombre de réseaux de distribution de crédit.

## **II. LES DISPOSITIONS DE LA PROPOSITION DE LOI**

L'article 2 de la proposition de loi abroge l'article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, et rend ainsi le dispositif expérimental de prêt à taux zéro dans certaines ZFE-m inapplicable pour l'avenir.



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

### **Fédération française des motards en colère (FFMC)\***

M. Eric Thiollier, animateur de réseau au secrétariat national

M. Gwenael Lamoureux, membre du bureau

### **40 millions d'automobilistes\***

M. Pierre Chasseray, délégué général

### **Atmo France**

Mme Anne Laborie, déléguée générale Atmo France

Mme Emmanuelle Drab-Sommesous, directrice « Accompagnement et développement » d'Atmo Grand Est

Mme Karine Léger, directrice Airparif

Mme Anne Kauffmann, référente nationale « Mobilités » à Atmo France et directrice des études à Airparif

### **Agence de la transition écologique (ADEME)**

M. José Caire, directeur « Villes et territoires durables »

Mme Nadine Dueso, cheffe du service « Qualité de l'air »

Mme Chantal Derkenne, ingénieure au service « Qualité de l'air »

### **Table ronde d'élus locaux**

**M. Pascal Harlaut**, maire de Romain

**M. Cyrille Moreau**, vice-président de la Métropole Rouen Normandie en charge des mobilités

**M. Louis Aliot**, maire de Perpignan

### **Table ronde de représentants des artisans, commerçants et transporteurs routiers**

### **Fédération nationale des transports routiers (FNTR)\***

Mme Françoise Gleize, déléguée régionale Occitanie

### **Chambre des métiers et de l'artisanat (CMA)\***

M. Benjamin Mattely, chargé de mission « Développement durable »

M. Samuel Deguara, directeur des affaires publiques et des relations institutionnelles

**FlexFuel**

M. Jérôme Loubert, directeur commercial

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

PROJET