

Note de synthèse

Analyse des fiches "identité" territoriales sur la mise en œuvre des Zones à Faibles Emissions

10 juin 2025

InTerLUD+, programme porté par



En partenariat avec



INTRODUCTION

Dans le cadre du déploiement des Zones à Faibles Émissions (ZFE) imposées par la loi Climat et Résilience, les collectivités locales ont été confrontées à un exercice complexe alliant exigences réglementaires, attentes citoyennes et professionnelles, contraintes techniques et réalités économiques. Le programme InTerLUD+ a été missionné pour une déclinaison locale du plan d'action nationale ZFE à partir de juin 2024, période où certaines ZFE étaient déjà en place (Lyon, Paris, Strasbourg, Grenoble, etc) et où d'autres travaillaient sur la rédaction de leurs arrêtés et dérogations. Les échanges bilatéraux réalisés avec les territoires dans le cadre de ce plan d'action ont permis de mettre en évidence des approches variées, des degrés d'avancement hétérogènes et des résultats contrastés. Cette note vise à tirer les enseignements de cette phase de déploiement, à identifier les leviers efficaces, à mettre en lumière les difficultés rencontrées et à formuler des recommandations opérationnelles pour tendre vers une planification et appropriation de la réglementation dans un contexte européen et national évolutif à horizon 2030.

Dans cette note, seront repris les éléments issus de l'axe 3 du plan d'action national explicité ci-dessous :

Comité Ministériel Qualité de l'Air en Ville : 19 mars 2024 - Déclinaison opérationnelle des feuillets sur le volet logistique:

- 1 Faire vivre les deux feuillets et initier un travail d'harmonisation des dérogations sous la forme de rencontres territorialisées avec les EPCI
- 2 Valoriser les actions d'harmonisations inspirantes ou exemplaires via des webinaires nationaux
- 3 Accompagner en proximité les élus, les agents territoriaux et les acteurs économiques impliqués dans la démarche de réglementation harmonisée et d'associations des parties prenantes
- 4 Intensifier, accélérer le développement, la prise en main des outils standards d'information, d'aide à la décision (ZFE.green), de formation, de partage de bonnes pratiques du programme InTerLUD+
- 5 Faire un bilan trimestriel de la dynamique d'harmonisation des pratiques en ZFE

CONSTATS POSITIFS ET DYNAMIQUES ENCLENCHEES

Plusieurs territoires ont su construire des démarches de gouvernance interne solides, adossées à une volonté politique claire. C'est notamment le cas de la Métropole de Grenoble, de l'Eurométropole de Strasbourg, de Bordeaux Métropole ou encore de la Métropole Européenne de Lille, où les élus ont porté le dossier ZFE de manière transversale, en l'inscrivant dans les politiques plus larges de planification urbaine, de qualité de l'air et de mobilité durable. Dans ces territoires, les ZFE ne sont pas perçues comme une contrainte descendante mais comme un outil de transformation territoriale.

La concertation avec les acteurs économiques a parfois été bien intégrée au processus décisionnel. À Nantes, Annecy ou encore Pau, des ateliers de concertation sectoriels ont été organisés en amont des arrêtés, permettant non seulement d'informer mais aussi de co-construire des dispositifs de dérogation jugés acceptables et réalistes. Certains territoires ont également tiré parti des outils numériques ou cartographiques pour visualiser les périmètres envisagés, ce qui a favorisé la compréhension locale du dispositif.

Sur le plan technique, certains territoires ont engagé des démarches volontaristes de mobilisation des Fonds Verts, en particulier pour financer la signalétique réglementaire, le déploiement de flottes de transport peu polluantes (véhicules, vélos en libre-service), ou encore le développement d'outils d'observation de la mobilité (notamment à Valenciennes). Les fonds verts sont mobilisés par les collectivités pour des services citoyens et peu pour les professionnels. L'appropriation des outils numériques nationaux comme *Itinériz* ou *verdissement.green* est encore embryonnaire mais elle a bien démarré dans plusieurs métropoles, à commencer par Rouen, Grenoble, Lyon etc.

Enfin, la cohérence avec les dynamiques de planification (Plans de Mobilité, Schémas Directeurs Logistiques, Plans Climat) a souvent permis de donner du sens à la ZFE en la connectant à des objectifs territoriaux existants, ce qui renforce l'acceptabilité du dispositif.

OBSTACLES STRUCTURELS ET TENSIONS LOCALES

Malgré ces dynamiques positives, certains retours d'expérience soulignent plusieurs difficultés transversales. **La première est celle d'une mise en œuvre perçue par les techniciens comme descendante et peu adaptée aux capacités opérationnelles de certaines collectivités.** Concernant les acteurs économiques, l'aspect trop descendant accompagné par un manque de communication ressort également fortement. La majorité des territoires interrogés soulignent :

- L'ambiguïté des textes juridiques encadrant les ZFE au commencement des obligations (calendrier, exemption, sémantique, périmètre, dérogations, etc.),
- Leur instabilité initiale en lien avec les différentes évolutions des textes réglementaires,
- L'absence d'appui méthodologique solide au moment du lancement, ce qui a d'autant plus appuyé l'utilité du " Feuille de pratiques pour l'élaboration des arrêtés d'une zone à faibles émissions" qui a permis de proposer un modèle type et des dérogations types aux EPCI (Etablissement Publics de Coopération Intercommunale) qui étaient en phase de rédaction. L'intérêt de ce feuillet et de cette démarche d'harmonisation est renforcé par le manque

de lisibilité des arrêtés (périmètre, dérogations, véhicules concernés, calendrier) entre les différents territoires mis en avant à plusieurs reprises par les acteurs économiques,

- Un manque de volonté politique, ralentissant, voire rendant compliqué la mise en place du dispositif ZFE. Ce qui se traduit par une gouvernance territoriale reste défailante. Dans certains cas, l'absence d'instances dédiées (COPIL, COTECH), de référents clairement identifiés ou de coordination entre les services a freiné la dynamique d'appropriation locale. Ces retours font ressortir la nécessité d'un portage et d'un accompagnement politique dans ce processus.

Ces fragilités ont conduit à des démarches hésitantes, voire à des reports internes de plusieurs années dans quelques territoires.

La deuxième difficulté transversale remontée par les collectivités porte sur les périmètres d'intervention des EPCI versus des communes : Certaines intercommunalités ont également souligné les limites de leur compétence sur la voirie, qui rend la mise en œuvre concrète de la ZFE fastidieuse. Par exemple, pour l'agglomération Pau Béarn Pyrénées, des arrêtés ont dû être édités pour chacune des communes, soit 8 arrêtés, du fait du pouvoir de police des maires qui rendait impossible la mise en place d'un arrêté unique à l'échelle de l'EPCI.

Une concertation et association des acteurs économiques variable d'un territoire à l'autre :

Le dialogue avec les acteurs économiques s'est révélé inégal. Si certains territoires ont mené de véritables processus de co-construction, d'autres ont opté pour une concertation minimale, souvent pour des raisons de tension politique ou de manque de ressources humaines. Dans plusieurs cas, les chambres consulaires ont parfois été identifiées comme opposées à la démarche, ce qui a freiné la structuration de la concertation. À Rouen, par exemple, la CCI et la CMA ont rejeté la démarche plaçant la collectivité en position de gestion de conflit plutôt qu'en situation de co-construction. Ce rejet s'est parfois doublé d'une défiance à l'égard de l'État, perçu comme distant ou absent dans l'accompagnement local, notamment sur les questions de contrôle, de financement ou d'harmonisation juridique. A contrario, certains territoires ont organisé des concertations poussées avec les acteurs économiques. C'est le cas par exemple de Lyon, Annecy ou Strasbourg qui a constitué un comité de suivi, rassemblé deux fois par an, composé des chambres consulaires et autres représentants d'acteurs de la logistique. Cette co-construction mène à une meilleure acceptabilité des mesures. Par ailleurs, elle permet également de mieux accompagner les acteurs économiques dans leur transition énergétique en proposant des aides adaptés aux besoins comme ce fut le cas à Annecy. L'outil RoulerOvert, développé par le programme InTerLUD+ en concertation avec les acteurs économiques et publics, est également une ressource pour les collectivités permettant d'avoir une vision globale des aides existantes mais également pour les acteurs économiques qui jouissent d'une plateforme unique rassemblant l'ensemble des aides disponibles à l'échelle nationale.

L'autre difficulté majeure est liée à l'absence ou à l'insuffisance de moyens de contrôle. Plusieurs territoires, comme Pau ou Mulhouse, soulignent le fait que la ZFE repose sur un dispositif théorique qui n'est pas effectif en l'absence de contrôles automatiques. L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) ne prend pas en charge la validation de l'infraction (qui doit se faire par un agent de police territoriale), les forces de l'ordre nationales sont peu mobilisées ainsi que les locales, dont la mobilisation dépend des collectivités qui donnent peu de consignes sur

cette verbalisation. De façon plus globale, une ligne directrice nationale serait à envisager concernant le contrôle et la verbalisation au sein des ZFE. Le manque de moyens humains et financiers est également ressorti comme un frein fort à un contrôle efficace. Cela engendre une perte de crédibilité du dispositif auprès des habitants comme des entreprises.

Enfin, la complexité des régimes de dérogation, la multiplicité des arrêtés, et l'absence d'harmonisation nationale sur certains cas types (véhicules spécifiques, métiers, zones tampons) créent une confusion juridique et une frustration forte des usagers. Cependant, les outils proposés dans le cadre du plan d'action (feuillets et rencontre régionale) ont eu pour volonté de tendre vers cette harmonisation régionale, puis nationale afin de répondre à ces difficultés.

ANALYSE TRANSVERSALE : VERS UNE TYPOLOGIE DES STRATEGIES TERRITORIALES

Les territoires peuvent globalement être regroupés selon trois logiques d'approche. Certains ont adopté une stratégie d'anticipation et d'intégration, où la ZFE est pensée comme un levier de transition territoriale (ex : Grenoble, Bordeaux, Lille, Lyon). Ces territoires font généralement preuve de maturité dans leur gouvernance, d'un portage politique fort et d'une stratégie d'articulation avec d'autres services et/ou politiques publiques (mobilité, climat, logistique).

D'autres territoires adoptent une posture de prudence et de progressivité, avec une volonté d'appliquer la loi tout en limitant les conflits locaux. C'est le cas, par exemple, de Bayonne ou Annecy, qui mettent l'accent sur la pédagogie, la concertation ciblée et une entrée en vigueur différée des interdictions.

Enfin, une troisième catégorie regroupe les territoires en difficulté, soit parce qu'ils sont peu équipés en ressources internes, soit parce qu'ils se heurtent à une résistance politique ou sociale. Dans ces cas, la ZFE est vécue comme une injonction extérieure non adaptée aux réalités locales.

RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES POUR UN DEPLOIEMENT MIEUX MAITRISE

Face à ces constats, plusieurs recommandations s'imposent pour améliorer l'acceptabilité, l'efficacité et la cohérence du déploiement des ZFE à l'échelle nationale.

D'abord, il est indispensable de renforcer le soutien technique et juridique aux collectivités. La généralisation de la diffusion du feuillet "arrêté" type proposant un socle harmonisé de clauses juridiques pour les arrêtés, et la mise à disposition de modèles de dérogation ainsi qu'un accompagnement à la rédaction de scénarios ZFE semble pouvoir répondre à cette attente. La diffusion des feuillets ZFE via le programme InTerLUD+ a donc été un véritable levier pour les EPCI qui rédigeaient ou révisaient leurs arrêtés. Pour rappel, il existe deux feuillets de bonnes pratiques, rédigés par les CTLUD acteurs économiques et acteurs publics, France Urbaine, Cerema, Logistic Low Carbon et le ministère de la transition écologique et de la cohésion de territoire, afin de tendre vers une harmonisation des arrêtés ZFE et d'associer les acteurs économiques au processus de mise en place de ce dispositif. Cet outil a plusieurs fois été qualifié de ressource essentielle et utile sur le long terme. Une mutualisation régionale, par exemple via des plateformes interterritoriales comme la plateforme intrademe, est utile. Par ailleurs, l'outil Itinériz, développé par le programme

InTerLUD+, en collaboration avec les acteurs économiques, permet une meilleure lisibilité des différents arrêtés ZFE en centralisant et numérisant l'ensemble des documents et dérogations.

Ensuite, la lisibilité des politiques ZFE doit être renforcée à travers un effort national d'harmonisation des régimes de dérogation pour certains cas types (véhicules de collection, forains, artisans du bâtiment, etc.). Les arrêtés types présents dans le feuillet diffusé par le programme InTerLUD+ permettent de donner un cadre et une sémantique types à ces dérogations présentes dans la majorité des territoires ZFE. Un travail mené entre acteurs économiques et acteurs publics permet d'éviter les disparités.

Par ailleurs, la question du contrôle est centrale. Il est impératif de clarifier les responsabilités entre collectivités, État et ANTAI, et de fournir un cadre sécurisé juridiquement pour permettre la mise en place de contrôles automatiques. Sans cela, l'efficacité des ZFE restera limitée.

Du point de vue de la concertation, les territoires doivent pouvoir bénéficier d'un appui méthodologique, voire logistique, pour organiser des consultations efficaces avec les acteurs économiques et les usagers. Le recours à la méthode proposée par InTerLUD+, bien que prometteuse, gagnerait à être systématisée, avec des guides de bonnes pratiques, des guides de concertation et des relais locaux.

Enfin, la cohérence d'ensemble suppose d'inscrire les ZFE dans une vision de long terme : articulation avec les Plans Climat-Air-Énergie, intégration dans les Plans de Mobilité, connexion avec les objectifs de transition logistique, et inclusion des ZFE dans les stratégies territoriales d'accompagnement au verdissement des flottes.

CONCLUSION

Loin d'être uniquement une obligation réglementaire, la ZFE peut devenir un levier de transformation profonde des territoires urbains. Mais pour cela, elle doit s'ancrer dans un récit cohérent, dans une gouvernance robuste et dans un cadre national clarifié. Les retours d'expérience montrent que l'acceptabilité du dispositif ne repose pas uniquement sur la communication ou la concertation, mais sur la capacité à construire localement des solutions proportionnées, compréhensibles, pragmatiques et contrôlables. La réussite des ZFE dépendra donc de la capacité à combiner volonté politique, rigueur technique et intelligence territoriale