

Comité technique de liaison des acteurs économiques de la logistique urbaine

Harmonisation des dérogations ZFE-m par l'établissement d'une liste nationale de référence associée à un calendrier de restriction de circulation Crit'Air réaliste

Rappel du contexte et avertissement

Dans le prolongement de la réunion du comité de concertation interministériel sur les ZFE du 27 avril 2023 dédiée aux enjeux de la logistique urbaine Clément Beaune, ministre en charge des transports, a convié le 9 mai les principales parties prenantes, dont le CTL, en vue de tirer les enseignements de la réunion d'avril. C'est aux termes de cette réunion qu'un consensus s'est dégagé autour de l'opportunité d'autoriser la circulation des véhicules classés Crit'Air 2 jusqu'en 2030 et que le CTL s'est vu confier la mission de chapeauter une réflexion sur l'établissement d'une liste nationale de référence des dérogations ZFE-m applicables au transport de marchandises permettant de répondre à un impératif d'harmonisation. Le CTL, ainsi que cela lui a été rappelé lors de sa réunion du 1^{er} juin à laquelle participaient la DGITM et la DGEC, avait initialement jusqu'à fin juin/début juillet pour remettre ses conclusions.

Le CTL a appris au cours de la réunion du comité de concertation interministériel sur les ZFE du 08 juin que les parties prenantes disposaient jusqu'au 15 juin au plus tard pour adresser à la DGEC leurs remarques et contributions concernant les dérogations aux restrictions de circulation mises en place dans les ZFE-m.

Dans la mesure où cette accélération subite du calendrier n'a pas permis au CTL de mener sa réflexion à son terme, sa contribution adressée dans les délais impartis présente un caractère inachevé, ce qu'il ne peut que regretter au regard des enjeux en présence.

1) Introduction

Les Zones à Faibles Émissions-Mobilité (ZFE-m) sont des mesures mises en place par les agglomérations les plus touchées par la pollution et les EPCI de plus de 150 000 habitants. Elles visent à restreindre la circulation des véhicules les plus polluants dans ces différentes zones urbaines et de concourir ainsi à préserver la santé de nos concitoyens à laquelle le CTL est particulièrement attaché.

Différentes dispositions législatives au travers de la loi LOM puis de la loi climat et résilience sont venues élargir les territoires concernés par cette disposition non plus au regard du critère de dépassement de seuils de pollution mais en fonction d'un seuil d'habitants.

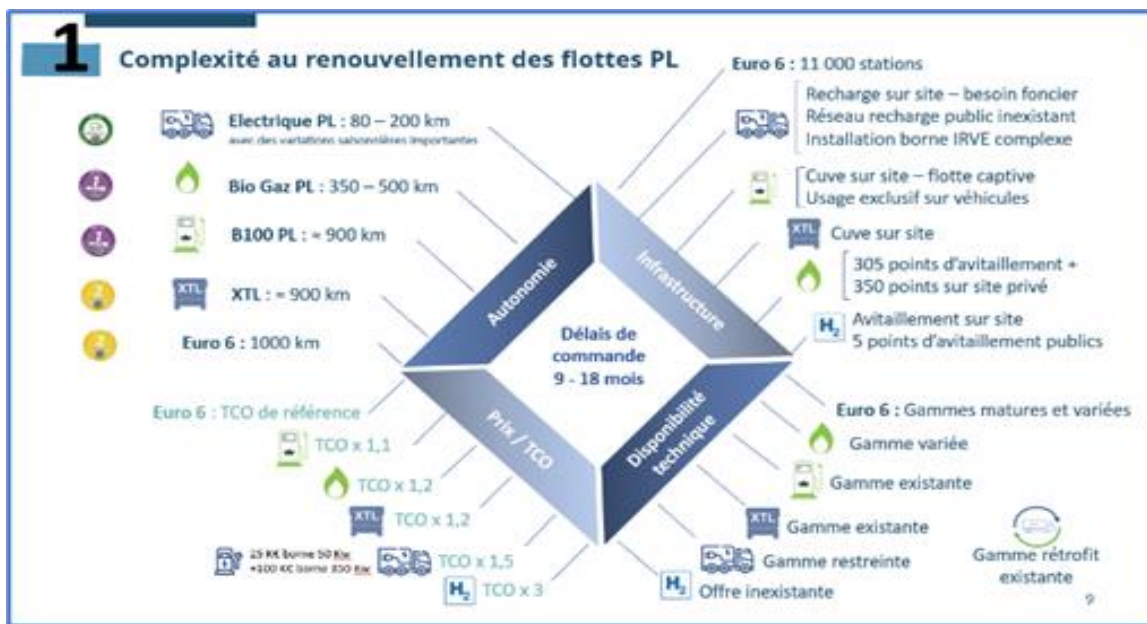
45 territoires sont concernés d'ici 2025 par ces dispositions réglementaires et doivent traduire leur plan d'action en matière de déploiement de leur ZFE-m.

11 territoires ont déjà déployé leur calendrier et ont pour quelques-uns d'entre eux formulé des annonces d'interdiction du diesel avant 2030.

Pour la plupart des territoires, l'évolution des véhicules (VL, VUL, PL) ne pourra être que progressif. 90 à 98% des véhicules (VUL et PL) actuellement en circulation sont équipés d'une motorisation diesel.

Les récents travaux lancés dans le cadre de la feuille de route du secteur transport routier (Article 301 de la loi climat et résilience) montre une transition énergétique du secteur qui ne pourra s'opérer que dans la durée (2022 à 2050). Les principaux enjeux dans le verdissement des flottes sont la capacité technique des véhicules (autonomie et charge utile), la disponibilité de l'énergie et les infrastructures d'avitaillement, la disponibilité et les délais de livraison ainsi le prix d'acquisition et les coûts de possession qui posent la question de la capacité d'investissement des entreprises.

Ci-dessous présentation du 27 avril lors de GT Ministériel ZFE-m



Le CTL rappelle en tout premier lieu que les collectivités qui ont voulu instituer des calendriers de restrictions de circulation trop ambitieux et trop contraignants par rapport aux possibilités de renouvellement du parc de véhicules en circulation ont dû revenir à des considérations plus pragmatiques en reportant les échéances ou en accordant de nombreuses dérogations.

De façon plus globale, dans le déploiement nécessaire de leur ZFE-m, les territoires soucieux d'assurer une continuité nécessaire des différentes activités économiques n'ont pas d'autre choix que d'accorder de nombreuses dérogations ; les 250 dérogations réunies dans 29 familles qui ont d'ores et déjà été déployées dans ces différentes ZFE-m déjà engagées se caractérisent notamment par leur manque d'harmonisation dans leur libellé et leur définition. Et que dire des dérogations différentes instituées dans des ZFE-m voisines, créant des effets frontières qui ne permettent pas aux entreprises d'optimiser à la fois leurs investissements et leurs organisations logistiques (plans de transport). En conclusion les dérogations génèrent aujourd'hui de nombreuses questions dans l'applicabilité, le contrôle et la cohérence d'un territoire à l'autre.

De telles approches se révèlent contreproductives car elles envoient des signaux contradictoires, brouillent la lisibilité et la visibilité dont ont besoin les entreprises et concourent in fine à freiner le renouvellement de leurs véhicules.

Le mieux étant l'ennemi du bien, c'est en ce sens que le CTL appelle les collectivités, en concertation étroite avec les représentants des acteurs économiques, à faire le choix de prendre des mesures réalistes et applicables par le plus grand nombre (avec peu ou pas de dérogations), quitte à le faire dans un calendrier desserré, plutôt que des mesures inapplicables dans un calendrier irréaliste.

2) Un besoin d'harmonisation, de simplification et de limitation du nombre des dérogations

Sur les bases des propos introductifs, le CTL considère que la question des dérogations est étroitement corrélée au calendrier de restriction Crit'Air car plus le calendrier de restriction retenu est contraignant, moins on facilite le renouvellement des véhicules et plus il faut de dérogations pour maintenir l'activité économique et sociale de la ville.

Or la crédibilité, la faisabilité et le contrôle du couple « règle et dérogation » repose sur le principe d'une règle applicable par le plus grand nombre, assortie de dérogations qui doivent demeurer exceptionnelles et concerner un nombre limité de véhicules et des situations bien ciblées.

L'établissement d'une liste nationale de référence des dérogations s'inscrit dans deux scénarios :

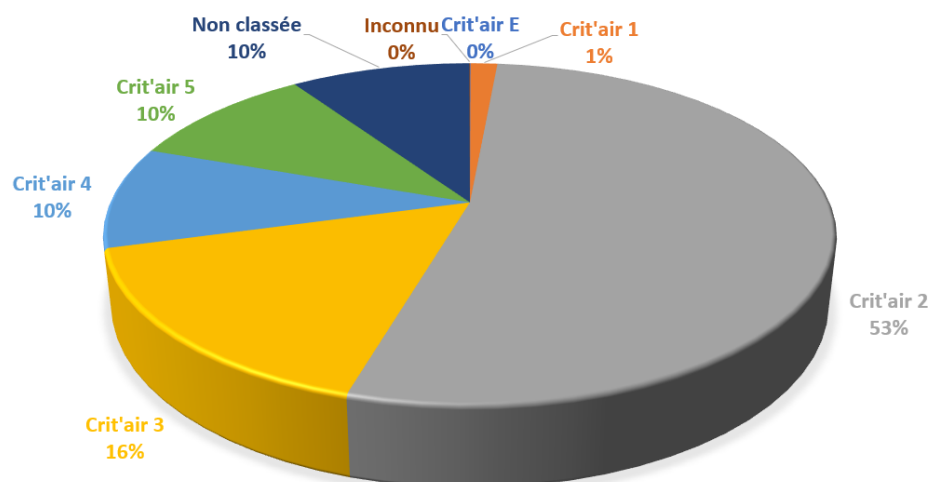
- celui d'une interdiction des Crit'Air 2 (et a fortiori des Crit'Air 3) ;
- celui d'une interdiction des Crit'Air 3.

Le premier scénario se heurte au fait que la composition actuelle du parc de véhicules PL et VUL en circulation et l'insuffisante maturité du couple *offre de véhicules Crit'Air 1 et 0 / énergies disponibles et distribuables* nécessiteraient un nombre de dérogations tellement foisonnant que celles-ci constitueraient la règle (cf graphiques ci-dessous – source SDES).

En effet, pour les véhicules lourds (> 3,5 tonnes) les Crit'Air 2 et 3 composent 70% du parc (cf graphiques ci-dessous – source SDES), dont 53% pour les véhicules Crit'Air 2.

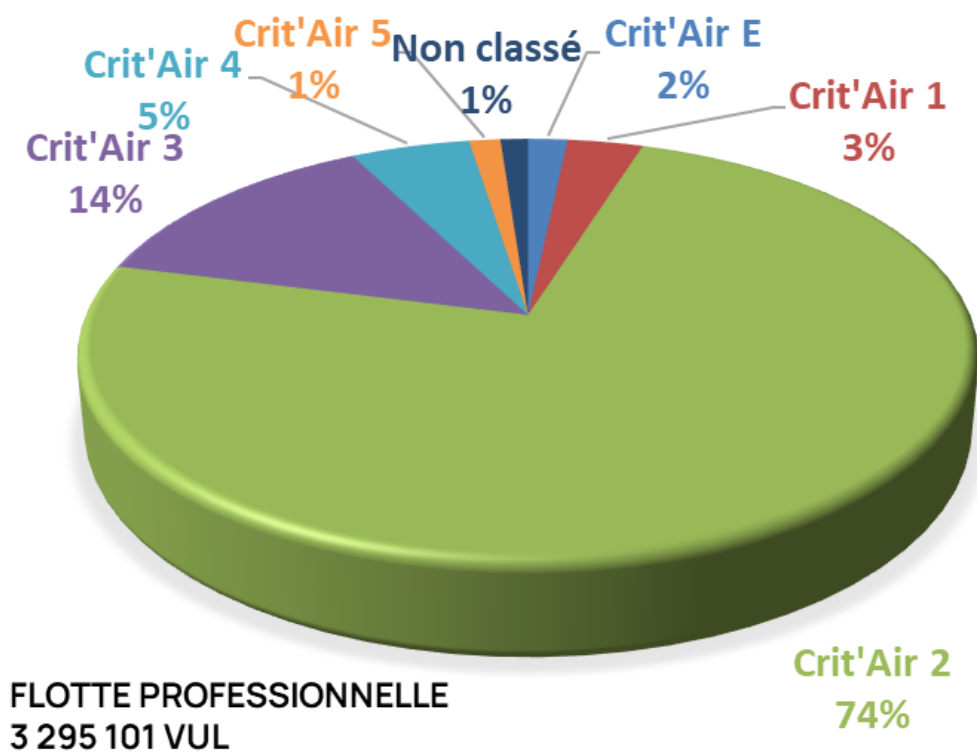
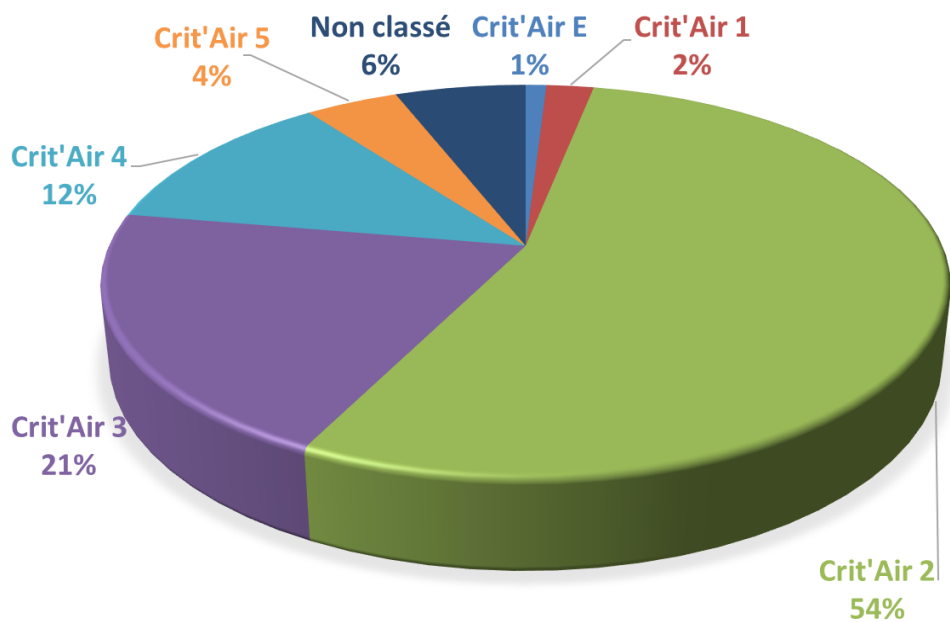
La situation est encore plus marquée pour les véhicules utilitaires légers (VUL) exploités par les professionnels dont les ¾ du parc sont en Crit'Air 2 et 3 (90% pour les VUL exploités par des professionnels).

Vignettes CRIT'AIR PL France 2022

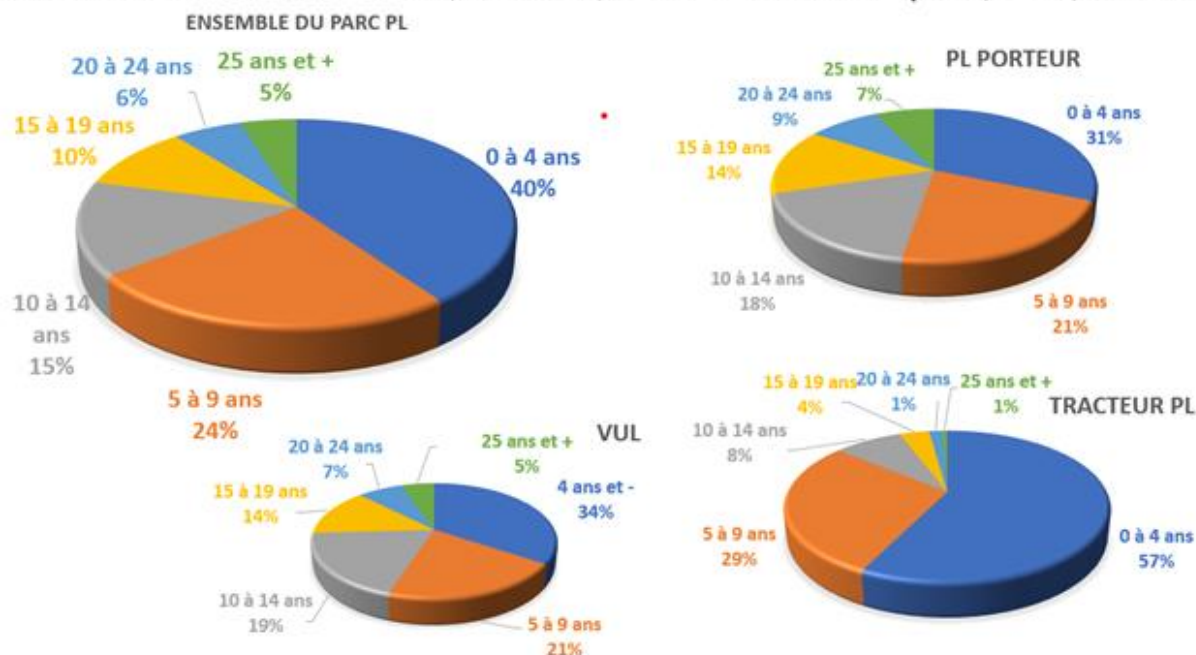


Au 1^{er} janvier 2022

Vignettes CRIT'AIR VUL France 2022



AGE DU PARC PL (et VUL) EN France (01/01/2022)



Même si tous les véhicules poids lourds et les véhicules utilitaires légers ne circulent pas dans les ZFE-m, **l'établissement d'une liste de dérogations à une règle visant potentiellement entre 70% et 75% du parc en circulation est totalement dénuée de sens.**

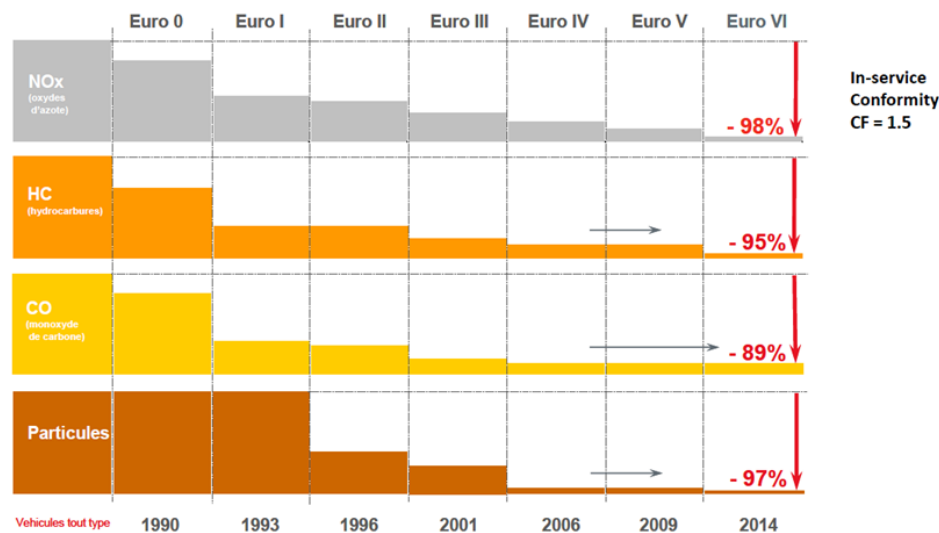
C'est sur la base de ce principe de réalité et avec le souci de préserver sa crédibilité que **le CTL se place dans la perspective du scénario 2 corrélé à une autorisation nationale accordée aux véhicules Crit'Air 2 de circuler au moins jusqu'en 2030 (soit plus de 6 ans à compter d'aujourd'hui)** sans laquelle l'établissement d'une liste nationale de références des dérogations n'aurait aucun sens et serait vidée de sa substance.

Ce scénario concernerait un nombre plus réduit de véhicules (16 % du parc des PL et 20 % du parc des VUL sont en Crit'Air 3, voire 14 % si on ne prend en compte que les VUL professionnels) et permettrait par conséquent de limiter le nombre de dérogations et de faciliter leur harmonisation. La logique comptable et la crédibilité de l'exception bénéficiant à une minorité par rapport à la règle appliquée par la majorité serait ainsi respectées.

Ce scénario serait également un levier d'accélération du verdissement du parc de véhicules Crit'Air 3 et + en circulation par son remplacement, a minima par des véhicules Crit'Air 2. Les acteurs économiques ont en effet tendance à adopter un comportement attentiste les conduisant à ne pas prendre le risque de remplacer leurs véhicules diesel EURO 3, 4, 5 par des EURO 6 sans savoir combien de temps ceux-ci pourront être exploités dans les ZFE. **Ainsi, le scénario défendu par le CTL apporterait aux entreprises qui exploitent ces véhicules une visibilité se traduisant par la certitude de pouvoir exploiter dans les ZFE-m au moins jusqu'à 2030 les véhicules Crit'Air 2 qu'elles seraient ainsi plus enclines à acquérir.**

Rappelons que les véhicules Crit'Air 2 correspondent aux normes Euro 6 dont les émissions de polluants sont à des niveaux extrêmement bas (cf graphique ci-dessous).

EMISSIONS LOCALES DE POLLUANTS



3) Un besoin de dérogations pragmatiques

Les 3 raisons qui justifient la création de dérogations ZFE peuvent être les suivantes :

1- Une absence, une insuffisance et ou une inadaptation de l'offre de véhicules et des énergies. Cette réalité peut être mise en avant pour répondre à une restriction de circulation des Crit'Air 2 qui constituent plus de 50% du parc PL et 75% du parc VL en circulation mais ne peut pas l'être en réponse à une restriction des Crit'Air 3 et + car l'offre en Crit'Air 2 existe.

2- Le modèle d'exploitation des secteurs d'activité dans lesquels les véhicules parcourent annuellement peu de kilomètres et/ou font l'objet d'aménagements spécifiques et se caractérisent par des durées d'exploitation longues et un rythme de leur renouvellement lent pouvant fréquemment dépasser les 10 ans.

De façon non exhaustive on retrouve dans ces situations les secteurs du bâtiment et des travaux publics, des commerces de gros, de détail et ambulants, du transport sous température dirigée, du déménagement, du transport de marchandises dangereuses, du transport de fonds et valeurs en véhicules blindés, du transport exceptionnel, de la meunerie, de la collecte des déchets pour recyclage ...). Cet argument peut être mis en avant face à toute restriction Crit'Air, qu'il s'agisse des Crit'Air 3 actuellement en circulation (16% du parc PL et 21% du parc VUL en 2022) ou des Crit'Air 2 actuellement également en circulation ou qui vont l'être les prochaines années et qui seront encore appelés à être exploités au-delà de 2030.

3- Les véhicules qui sont exploités hors des ZFE et qui peuvent y circuler occasionnellement.

4) Le besoin d'une liste nationale de dérogations aux restrictions Crit'Air 3 et plus

Compte tenu que le scénario consistant à interdire la circulation des Crit'Air 2 conduirait à devoir accorder trop de dérogations, le CTL observe un besoin d'avoir une approche plus ciblée pour permettre un champ de dérogations adapté aux restrictions des Crit'Air 3.

Ses recommandations sont par conséquent inadaptées dans les agglomérations qui interdiraient la circulation des Crit'Air 2.

Les types de dérogations les plus usuellement mises en place par les agglomérations peuvent être classés selon 3 grandes familles ; les dérogations accordées pour des raisons économiques, pour des raisons techniques et pour des raisons sociales.

Sur ces bases, sur le modèle des restrictions de circulation des poids lourds sur le réseau routier (arrêté du 16 avril 2021), **le CTL propose de modifier l'article R 2213 -1-0-1 du Code général des collectivités territoriales en ajoutant aux dérogations individuelles des dérogations dites permanentes accordées sur la base de critères objectifs et objectivement contrôlables par LAPI ou sur simple présentation du certificat d'immatriculation.**

Entreraient dans la catégorie des dérogations permanentes tous les véhicules moteurs classés Crit'Air 3 se caractérisant par des durées d'exploitation longues et/ou des aménagements spécifiques pouvant être objectivement identifiés sur leur certificat d'immatriculation par leurs type et genre. Les véhicules concernés n'auraient pas à se préenregistrer, ni à être munis d'une autorisation expresse de circuler ou dotés d'un signe distinctif.

Nb. Au regard de l'échéance du 15 juin le CTL n'a pas pu affiner ce travail sur la base de l'inventaire des dérogations existantes.

Entreraient dans la catégorie des dérogations individuelles tous les véhicules moteurs classés Crit'Air 3 ne pouvant se trouver dans la catégorie des dérogations permanentes et justifiant d'une activité spécifique (notamment pour raison sociale), d'un motif particulier ou circulant en ZFE occasionnellement (le Pass ZFE semble les couvrir). Les véhicules concernés devraient se préenregistrer et être identifiés par un signe distinctif.

Nb. Au regard de l'échéance du 15 juin le CTL n'a pas pu affiner ce travail sur la base de l'inventaire des dérogations existantes.

5) Un besoin de maintenir une dynamique incitative de verdissement des flottes

Cette nécessité d'un champ dérogatoire spécifique pour certains véhicules Crit'Air 3 et la perspective d'une circulation des véhicules Crit'Air 2 au moins jusqu'en 2030 doit être conjuguée avec la mise à disposition d'un guide de référence pour les territoires afin de favoriser la création et la mise en place de leviers permettant aux acteurs économiques ayant déjà engagé leur transition vers l'utilisation de véhicules Crit'Air 1 et 0, ou pour les inciter à le faire, de bénéficier de certaines facilités économiques ou opérationnelles permettant de compenser les surcoûts d'acquisition et d'exploitation de ces véhicules. Le CEREMA mène actuellement une réflexion sur le sujet et le CTL identifie notamment comme piste exploratoire la circulation dans les couloirs de bus ou encore la gratuité du stationnement.

6) Un besoin de contrôle des dispositions réglementaires et de mesure de l'efficacité

Il est largement reconnu que le contrôle des ZFE-m est une mesure essentielle pour améliorer la qualité de l'air et réduire les émissions polluantes. L'argument du manque de moyens de contrôle performants est en outre mis en avant par certaines collectivités à l'appui de leur décision de ne pas restreindre la circulation de certains véhicules. **Cependant, une fois ces contraintes surmontées, la condition pour en assurer l'acceptabilité repose sur la nécessité de mettre en place des conditions dérogatoires claires et un calendrier d'application Crit'Air adapté.**

Il est également essentiel que ces différentes applications réglementaires fassent l'objet de mesures régulières de leur efficacité pour les secteurs économiques concernés et qui devront comprendre leur besoin d'investissement au regard de l'efficacité constatée.

En synthèse :

>Les Zones à Faibles Émissions-Mobilité (ZFE-m) sont des mesures visant à lutter contre la pollution atmosphérique et à améliorer la qualité de l'air en restreignant la circulation des véhicules les plus polluants dans certaines zones urbaines.

>Différentes réglementations ont élargi les territoires concernés par les ZFE-m au-delà des seuils de pollution, en se basant notamment sur le nombre d'habitants.

>45 territoires doivent mettre en place des plans d'action pour le déploiement de leurs ZFE-m d'ici 2025, avec déjà 11 territoires ayant établi leur calendrier et annoncé des interdictions du diesel avant 2030.

>La transition vers des véhicules plus propres dans le transport des marchandises doit être progressive, prenant en compte les différents gabarits de véhicules et les défis techniques, d'infrastructure et de coûts associés.

>Les dérogations sont nécessaires pour assurer la continuité des activités économiques dans les ZFE-m, avec plus de 250 dérogations déjà mises en place, mais les questions qui se posent quant à leur applicabilité, leur contrôle et leur cohérence nécessitent un travail de simplification et d'harmonisation.

>Il est important que les collectivités n'instaurent pas prématurément des restrictions excessives qui génèrent un foisonnement de dérogations et des reports d'interdictions, ce qui in fine génère une absence de visibilité qui concourt au ralentissement du renouvellement des véhicules.

>L'établissement d'une liste nationale harmonisée de dérogations aux restrictions Crit'Air 3, dissociant les dérogations permanentes et les dérogations individuelles, et corrélé à une autorisation prise au niveau national de circulation des véhicules Crit'Air 2 au moins jusqu'en 2030, constitue le scénario défendu par le CTL ; ce scénario aurait comme effet induit d'être un levier d'accélération du renouvellement des véhicules gazole les plus anciens.

>Il est essentiel de maintenir une dynamique de verdissement des flottes en fournissant aux collectivités un guide de référence et des avantages économiques et opérationnels pour les acteurs ayant déjà engagé cette transition et pour les inciter à la mener.

>Le contrôle des ZFE-m et la mesure de leur efficacité sont nécessaires pour garantir l'amélioration de la qualité de l'air, en assurant des conditions dérogatoires claires et un calendrier Crit'Air adapté.

>Il est important d'évaluer régulièrement l'efficacité des mesures prises, en prenant en compte les investissements des secteurs économiques et les résultats obtenus.

A propos du CTL

Le Comité technique de liaison des acteurs économiques de la logistique urbaine (CTL) réunit les principales organisations professionnelles représentant les secteurs suivants :

- Transports terrestres de marchandises (route, ferroviaire, fluvial et cyclo) et logistique ;
- Bâtiments et travaux publics ;
- Recyclage et déchets ;
- Commerces de détail et de gros, et distribution ;
- Hôtellerie et restauration ;
- Services industriels

Les organisations interprofessionnelles, le Comité technique de liaison des collectivités, la Direction Générales des Infrastructures et des Mobilités, la Direction Générale de l'Energie et du Climat, ainsi que l'ADEME y sont également représentés.

Lieu d'échanges et de partages, le CTL reflète la diversité qui caractérise la mobilité urbaine des marchandises essentielle à l'activité économique. Il est l'interlocuteur de l'Etat et des collectivités locales réunies au sein du Comité technique de liaison éponyme.

Son animation est actuellement assurée par la Confédérations des Grossistes de France -CGF.

Paris le 14 juin 2023