



HAL
open science

Comment “ rendre acceptable ” ? Le projet d’amplification de la Zone à faibles émissions de la Métropole de Lyon

Romain Mercier

► To cite this version:

Romain Mercier. Comment “ rendre acceptable ” ? Le projet d’amplification de la Zone à faibles émissions de la Métropole de Lyon. Sciences de l’ingénieur [physics]. 2023. dumas-04455888

HAL Id: dumas-04455888

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04455888>

Submitted on 13 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Copyright



ENTPE
L'école de l'aménagement durable des territoires

SCIENCES PO
Grenoble



Travail de fin d'études

pour le diplôme d'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État
pour le diplôme de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble

Année 2022-2023

Voie d'approfondissement :

Transport

Soutenu le 5 septembre 2023

Devant le jury composé de :

- Président du Jury : Nathalie ORTAR
- Tuteur : Philippe ZITTOUN
- Expert : Benoit DEMONGEOT

Par

Romain MERCIER

Comment « rendre acceptable » ?

**Le projet d'amplification de la Zone à Faibles Emissions
de la Métropole de Lyon**

Laboratoire Aménagement économie transports (LAET – ENTPE)

Vaulx-en-Velin

Notice analytique

AUTEUR			
Nom	Mercier		
Prénom	Romain		
ORGANISME D'ACCUEIL			
Nom de l'organisme et Localité	LAET		
Nom du Tuteur	Zittoun Philippe		
ANALYSE DU TFE			
Titre (français)	Comment « rendre acceptable » ? Le projet d'amplification de la Zone à Faibles Emissions de la Métropole de Lyon		
Titre (anglais)	How to find "acceptance" ? The Amplification Project of the Low Emission Zone in the Lyon Metropolis		
Résumé (français)	<p>Le 14 février 2023, Bruno Bernard, Président écologiste de la Métropole de Lyon, décide de renoncer à l'une des mesures phares de son mandat : l'interdiction des véhicules diesel au sein de la Zone à Faibles Émissions (ZFE) lyonnaise. Ce mémoire s'intéresse à l'émergence du « problème d'acceptabilité » face auquel la Métropole a construit son projet depuis 2020 avec pour objectif de franchir cette épreuve, et à cause duquel elle renonce à son ambition initiale et, remet en cause les restrictions et le périmètre de sa ZFE.</p> <p>Par l'intermédiaire d'une enquête sociologique réalisée à partir d'entretiens avec les principaux acteurs du projet, ce mémoire tente de montrer comment la Métropole a construit son propre échec en accordant de plus en plus d'importance au « problème de l'acceptabilité ».</p>		
Résumé (anglais)	<p>On February 14, 2023, Bruno Bernard, the ecologist President of the Lyon Metropolis, decided to abandon one of the flagship measures of his mandate: the prohibition of diesel vehicles within the Low Emission Zone (LEZ) of Lyon.</p> <p>This thesis focuses on the emergence of the "acceptance problem" which the Metropolis has been addressing in its project since 2020 with the aim of overcoming this challenge. However, due to this problem, it ultimately abandons its initial ambition and revisits the restrictions and scope of its LEZ.</p> <p>Through a sociological investigation conducted via interviews with key project stakeholders, this thesis seeks to demonstrate how the Metropolis constructed its own failure by increasingly prioritizing the "acceptance problem."</p>		
Mots-clés (français, 5 maxi)	ZFE, Qualité de l'air, Acceptabilité, Légitimité, Pollution de l'air		
Mots-clés (anglais, 5 maxi)	LEZ, Air quality, Acceptance, Legitimacy, Air pollution		
Termes géo-graphique (français)	Région AURA, Grand Lyon, Lyon, Villeurbanne, Rhône		
COLLATION			
	Nb de pages	Nb d'annexes (nb de pages)	Nb de réf. biblio.
	147	4	87

Déclaration de travail personnel

Je déclare que ce rapport constitue l'aboutissement d'un travail personnel et ne peut être suspecté de plagiat.

Le travail présenté distingue explicitement ce que j'ai produit de ce que j'ai emprunté à d'autres. A ce titre, les citations sont clairement identifiables et les sources (écrits, images) qui ont alimenté ma réflexion sont référencées.

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont accepté de m'accorder du temps pour m'aider dans mes recherches, j'ai pu grâce à elles récolter les informations indispensables à la réussite de ce travail.

Je souhaite également remercier Monsieur Philippe Zittoun pour m'avoir accompagné tout au long de ce mémoire.

Je souhaite enfin remercier Chloé Veyret pour son soutien moral tout au long de l'écriture de ce mémoire.

Sommaire

Notice analytique	2
Déclaration de travail personnel	3
Remerciements	4
Sommaire	5
Liste des illustrations	7
Introduction.....	8
Hypothèses et annonce de plan	10
Cadre théorique et état de l'art	12
Méthodologie	22
Chapitre 1 : Naissance de la ZFE et émergence de « l'acceptabilité »	24
1. La ZFE, résultat d'un processus de mutation de plusieurs instruments depuis les années 2010, liée par les acteurs, dès sa genèse, à une notion « d'acceptabilité »	25
1.1. La Zone d'Action Prioritaire pour l'Air (ZAPA), un outil expérimental pouvant être mis en place par l'Etat à la demande des collectivités territoriales	25
1.2. La Zone de Circulation Restreinte (ZCR), un outil pouvant être mis en place directement par les collectivités territoriales	28
1.3. La Zone à Faibles Emissions (ZFE), un instrument avec obligation d'instauration pour les collectivités territoriales.....	31
2. L'héritage de l'ancien exécutif : La ZFE professionnelle un dispositif né dans l'indifférence et méconnu par le public concerné.....	35
2.1. La ZAPA lyonnaise, le premier échec de la Métropole.....	35
2.2. La mise en place de la ZCR lyonnaise pour les professionnels dans l'indifférence des acteurs politiques	37
2.3. La ZFE professionnelle : un dispositif méconnu par le public concerné.....	40
3. « L'amplification » de la ZFE : Le fer de lance du nouvel exécutif.....	42
3.1. Une communication d'ampleur pour apporter des premiers résultats.....	44
3.2. L'organisation politique du projet : Trois « espaces de débat ».	45
Conclusion du Chapitre 1	51
Chapitre 2 : Rendre acceptable, mobiliser les dispositifs de concertation	52
1. Les modalités de concertation et le développement du problème d'acceptabilité	52
1.1. Le choix d'une concertation ambitieuse en réponse au problème « d'acceptabilité »	53
1.2. Rédaction d'une délibération « cadre » : présentation du projet.....	58

2.	Le déroulement de la concertation préalable pour l'étape « 4/3/2 »	66
2.1.	Une organisation tripartite	66
2.2.	Des focus groups qui persuadent les acteurs d'un « problème d'acceptabilité »	70
2.3.	Lancement de la concertation : mise à l'épreuve de l'argumentaire	72
	Conclusion du Chapitre 2	90
	Chapitre 3 : « L'inacceptabilité », quand l'épreuve devient un frein	91
1.	Le conflit : l'interdiction des Crit'air 2 impliquant la sortie des diesels	92
1.1.	Remise en cause de la culpabilité des véhicules diesels et l'incompréhension autour du « problème de la qualité de l'air »	93
1.2.	La « Zone à Fortes Exclusions » et « L'injustice sociale »	95
1.3.	La loi Climat et Résilience du 25 août 2021 qui n'impose pas l'interdiction des Crit'air 2	97
1.4.	Une opposition qui reste dans le domaine politique, le projet est méconnu du public... ..	97
2.	Les résultats de la concertation et la croyance d'un succès	99
2.1.	Le problème « d'acceptabilité » comme problème public.....	99
2.2.	La rédaction du bilan de la concertation.....	101
2.3.	La construction du périmètre.....	106
3.	La concertation réglementaire : Une opposition médiatisée des élus Les Républicains	112
4.	Une double décision prise en quelques semaines en comité restreint	119
4.1.	Décembre 2022 : Le report des Crit'Air 2 c'est « mortifère »	119
4.2.	Début janvier 2023 : « Une hypothèse sérieuse » en interne.....	121
4.3.	Fin janvier 2023 : Jusqu'où réviser le projet, « l'arène » Copil	126
	Conclusion du Chapitre 3	135
	Conclusion générale	136
	Bibliographie.....	138
	Ressources médiatiques.....	138
	Ressources techniques.....	140
	Ressources scientifiques :.....	141
	Annexes	143
1.	Extrait du Journal officiel de la république française du 23 juin 2016, en référence à la création du certificat qualité de l'air	143
2.	Document de la DREAL Rhône Alpes, Révision du Plan de Protection de l'Atmosphère de l'agglomération lyonnaise, 31 janvier 2014	143

Liste des illustrations

Figure 1 : Nombre total d'articles avec le terme « acceptabilité » publiés dans la presse nationale et régionale (1970-2023). Source : Europresse.com	15
Figure 2 : Carte des 43 zone à faibles émissions	34
Figure 3 : Schéma des différentes délibérations d'un projet aboutissant à l'arrêté du Président	59
Figure 4 : Schéma des différentes délibérations pour l'étape « VP5+»	60
Figure 5 : Schéma des différentes délibérations pour l'étape « 4/3/2 »	61
Figure 6 : Extrait du document de la Métropole : Projet d'amplification de la ZFE, Bilan de la concertation préalable, 01/08/2022	62
Figure 7 : Stations de mesure représentatives de département du Rhône	87
Figure 8 : Niveau de qualité de l'air recommandés et cibles intermédiaires.....	88
Figure 9 : Périmètre et calendrier du projet d'amplification de la ZFE soumis au vote du Conseil Métropolitain le 26 septembre 2023. Source : P. Villard, « La ZFE dans la Métropole de Lyon », Le Progrès, 23 septembre 2022.	111
Figure 11 : Schéma des différentes délibérations pour l'étape « 4/3/2 »	102
Figure 12 : Périmètre de la ZFE soumis au vote du Conseil de la Métropole le 26 septembre 2022 .	105
Figure 13 : Les trois périmètres d'étude retenus et les cinq « scénarii théoriques » proposés pas la métropole dans le Dossier de concertation	107
Figure 14 : Scénarios présentés lors de la deuxième série des CTM entre avril et juillet 2022. Source : Bilan de la concertation p53.....	109
Figure 15 : Périmètre du projet d'amplification de la ZFE soumis au vote du Conseil Métropolitain le 26 juin 2023. Source : P. Villard, « La ZFE dans la Métropole de Lyon », Le Progrès, 13 juin 2023, p20	134

Introduction

Alors que Bruno Bernard, Président de la Métropole de Lyon, avait fait de l'interdiction des véhicules diesel d'ici 2026 un élément fort de sa campagne électorale puis de son mandat, le Président écologiste a annoncé le 14 février 2023 le report de cette interdiction à 2028. Lors de cette déclaration, faite au journal Tribune de Lyon¹, Bruno Bernard justifie ce report par un manque "d'acceptabilité" du projet tel qu'il était proposé.

Dès son élection en juillet 2020, Bruno Bernard n'a cessé de multiplier les actions et les dispositifs en vue de mettre en place sa mesure. En effet, dès la fin de l'année 2020, une équipe d'une trentaine d'agents de la Métropole, recrutés dans diverses directions de l'administration, a été mobilisée pour prendre en charge tous les aspects liés à la ZFE : financements, études d'impact, accompagnement des usagers, évaluation du dispositif, concertation, communication et aspects juridiques.

Une dizaine d'études sont menées tout au long du projet. Celles-ci portent sur divers aspects, allant des modifications du trafic et de l'évaluation de la qualité de l'air jusqu'aux besoins des habitants ainsi qu'à l'impact socio-économique.

Le Président de la Métropole a aussi décidé la tenue d'une concertation préalable de grande ampleur. Cette concertation, facultative selon la législation, va notamment donner lieu à une vingtaine de réunions publiques et à l'organisation d'un « panel citoyen », le tout sous l'expertise de la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Cette saisine de la CNDP est exceptionnelle, car un projet tel que la ZFE ne relève pas habituellement du champ d'intervention de la CNDP².

¹ Lilian Renard, « Pollution de l'air : Bruno Bernard repousse l'interdiction du diesel à 2028 à Lyon », *Tribune de Lyon*, 14 février 2023

² La CNDP a été mobilisé pour une mission « d'accompagnement méthodologique » auprès du maître d'ouvrage. Ce genre de mission était à l'époque exceptionnelle et se généralise aujourd'hui. Le cadre d'intervention classique de la CNDP est lors de mission dite « de garant », dans le cadre de concertation préalable ou de mission « de membres de commission » dans le cadre de débats publics.

A la suite de cette concertation, Bruno Bernard présente son projet « d'amplification » de la ZFE lors du Conseil Métropolitain du 26 septembre 2022³ pour une délibération de « présentation »⁴. Le projet est adopté sans grande difficulté avec 78 votes pour, 31 contre et 37 abstentions⁵.

Pourtant, cinq mois plus tard, malgré la légitimité apportée par la promesse électorale, malgré tous ces moyens humains, toutes ces études, tous ces dispositifs mis en place, Bruno Bernard repousse sa mesure phare, la sortie du diesel, de 2026 à 2028 et remet en question le périmètre établi. **Pourquoi le Président de la Métropole de Lyon a-t-il repoussé l'interdiction des véhicules diesel, après tant d'efforts, et alors que tout avait été construit dans ce but depuis la campagne électorale ?**

³ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 septembre 2022 », délibération n° 2022-1230 ;

⁴ L'adoption d'un projet s'effectue via deux délibérations. Une première de « présentation », puis à la suite d'une « concertation réglementaire » obligatoire, une seconde délibération entérine le projet (Voir Figure 2).

⁵ Valérie Bruno, « ZFE étendue : un vote mais des critères qui ne passent pas », *Le Progrès*, 27 septembre 2022

Hypothèses et annonce de plan

Lors de son annonce, Bruno Bernard justifie ce report par le "besoin d'une acceptabilité du plus grand nombre, du milieu économique jusqu'aux maires et citoyens"⁶. Cette justification par la mobilisation du concept "d'acceptabilité" interroge sur la prise en compte de cette notion par l'élu écologiste. Ce concept "d'acceptabilité" renvoie au concept de "légitimité". En mobilisant "l'acceptabilité", Bruno Bernard interroge sa légitimité à imposer sa ZFE.

Cette remise en cause de "l'acceptabilité" est d'autant plus surprenante qu'elle intervient dans une métropole où le Président écologiste a été élu avec la promesse de supprimer les diesels d'ici 2026⁷. Au-delà de l'identité politique "écologiste" dont dispose Bruno Bernard, et qui peut légitimer une telle mesure, le Président dispose également d'une légitimité électorale. Cette légitimité électorale a notamment été utilisée par le Président Emmanuel Macron, qui a opposé sa légitimité électorale à la contestation contre la réforme des retraites. Le Président de la République en a fait la justification de sa réforme⁸.

Ce concept "d'acceptabilité" apparaît très tôt, dès le début du dispositif, lors des premières réunions entre les élus chargés du projet. Dès janvier 2020, un dispositif de concertation est réfléchi par les élus, car ce projet "*ne pourrait pas être acceptable sans en débattre avec la population*"⁹. Des "focus groups" sont mis en place dès mai 2021 pour tester les réactions du public vis-à-vis de la mesure.

Cette question de "rendre acceptable" constitue un élément central du dispositif et structure toute l'action de l'exécutif depuis l'élection. L'acceptabilité est le problème à résoudre et se substitue au "problème de la qualité de l'air" auquel la ZFE est censée répondre.

Ainsi, notre hypothèse principale pour répondre à notre problématique est la suivante : **Le "problème de l'acceptabilité" est devenu le problème majeur à résoudre pour l'exécutif. C'est donc face à son échec dans cette résolution que le Président reporte l'exclusion des véhicules diesel.** Nous tenterons de démontrer comment "rendre acceptable" est devenu l'objectif principal, et comment l'exécutif a

⁶ Tribune de Lyon, 14 février 2023, Pollution de l'air : Bruno Bernard repousse l'interdiction du diesel à 2028 à Lyon

⁷ Marie-Chantal Pasquier, « Déplacements : « Nous mettrons la priorité sur les bus », *Le Progrès*, 14 février 2020 ; Stéphanie Borg, « Municipales : Notre arrivée au pouvoir n'entraînera pas de rupture totale. Bruno Bernard, EELV », *Territoires*, 12 février 2020

⁸ Boichot, Loris, « Retraites: Élisabeth Borne prépare ses troupes à la réforme, les négociations se poursuivent », *Le Figaro*, mardi 29 novembre 2022

⁹ Extrait d'un entretien personnel avec la VP à la participation

déployé tous les moyens en ce sens, au point que l'absence « d'acceptabilité » devienne finalement la justification du report.

Nous développerons notre raisonnement en trois parties. Dans un premier temps, nous reviendrons sur l'historique de la ZFE, à la fois sur le territoire national et au sein de la Métropole de Lyon. Nous montrerons que l'instrument ZFE tel qu'il est défini par la Loi Climat et Résilience de 2021 est le résultat d'un long processus de mutations. Le gouvernement a étudié la mise en place d'une restriction de circulation pour les véhicules polluants dès 2010. Ensuite, nous examinerons comment la Métropole de Lyon a étudié les solutions proposées par le gouvernement à travers des études de "faisabilité". Cette partie montrera notamment que les questions « d'acceptabilité » émergent dès la genèse des ZFE.

Dans une deuxième partie, nous aborderons la mise en place du projet "d'amplification" de la ZFE par le nouvel exécutif écologiste. Nous décrirons l'organisation du projet afin de comprendre son fonctionnement au sein de l'exécutif et son importance au sein de l'administration métropolitaine. Nous retracerons les décisions prises par l'exécutif et suivrons l'évolution du "problème d'acceptabilité" qui prend de plus en plus d'importance et commence à entrer en conflit avec la résolution du "problème de la qualité de l'air".

Enfin, nous détaillerons la construction du projet de ZFE, sa transformation en réponse aux résultats de la concertation préalable dans le but de franchir l'épreuve de "l'acceptabilité". Nous montrerons finalement comment le projet a échoué à surmonter cette épreuve. Nous analyserons en détail le processus par lequel, au sein de l'équipe d'élus chargée du projet, le "problème d'acceptabilité" a fini par prendre le dessus sur le "problème de la qualité de l'air".

Cadre théorique et état de l'art

Afin de construire notre développement, nous nous appuyerons sur un ensemble d'études et d'auteurs qui nous permettront d'apporter des pistes de réflexion et des clés de compréhension relatives à notre sujet. Cette section présente le cadre théorique dans lequel nous nous inscrivons, ainsi qu'un état de l'art sur le concept "d'acceptabilité".

Cette recherche s'inscrit dans la sous-discipline "Politiques Publiques" de la Science Politique. Cette discipline a vu le jour aux États-Unis dans les années 1950 avant de connaître un essor marqué dans les années 1970, puis de se répandre en Europe à partir des années 1980. Actuellement, ce domaine compte un grand nombre de chercheurs à travers le monde, qui s'intéressent notamment à comprendre les processus de "fabrique" (Zittoun 2013) et de mise en œuvre entourant les politiques publiques, en utilisant divers questionnements et approches (Peters et Zittoun 2016 ; Sabatier et Weible 2014).

Parmi ces différentes approches, nous nous intéresserons plus particulièrement à l'approche discursive des politiques publiques. Celle-ci émerge à partir de la fin du XXe siècle en Europe et aux États-Unis. L'un des points de départ de cette approche est la remise en question de la connaissance objective de la politique. Les défenseurs de cette approche rejettent les concepts objectivants tels que les "idées", les "valeurs" ou les "intérêts". Ils remettent en cause l'objectivation des pratiques des acteurs et l'idée d'un choix rationnel (Peters et Zittoun 2016).

Au contraire, l'attention est portée sur la subjectivité des acteurs, sur la manière dont ces acteurs donnent du sens à leur pratique et comment ils produisent ce sens. Il s'agit d'analyser les processus par lesquels ce sens se façonne et d'identifier les contextes particuliers de chaque situation. Cette analyse se construit notamment à travers le discours, afin de comprendre comment les acteurs perçoivent le monde et comment ils le transforment avec et à travers le discours.

Dans notre cas, il s'agit de s'intéresser à la fabrique de la solution ZFE, de mettre en lumière la construction de cette solution par l'exécutif métropolitain. Cela implique de comprendre comment les élus ont récupéré la ZFE – préconstruite par le gouvernement – et l'ont adaptée à leur contexte, en collaboration avec des experts, des groupes d'intérêts, des associations, des médias ou d'autres acteurs. L'objectif est de mieux appréhender la manière dont la création de ces solutions, de plus en plus marquées par des éléments coercitifs dans le domaine de la transition écologique, s'entremêle avec les processus de participation.

Dans le cadre de l'approche discursive, c'est par le discours que les acteurs construisent et argumentent leurs solutions. Les solutions ne sont pas neutres et préexistantes ; au contraire, elles résultent de pratiques discursives. Zittoun (2013) définit à ce propos le « discours en action » et lui attribue sept caractéristiques :

1. Le discours comme pratique à part entière : Cette caractéristique souligne que le discours ne se limite pas aux discours politiques traditionnels, mais englobe toutes les pratiques discursives qui sont sous-jacentes aux politiques publiques. Elle inclut les différents types de discours et d'expressions verbales et non verbales utilisés dans le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques.
2. Le discours comme pratique transgressive et incontournable du réel : Le langage est le moyen par lequel les acteurs appréhendent la réalité. Il est transgressif car il transforme la réalité et lui donne un sens. Le langage est incontournable car il est le filtre par lequel nous percevons et discutons du monde qui nous entoure.
3. Le jeu de langage pour produire du sens : Le langage est utilisé pour ordonner la réalité et effacer les traces du processus discursif. Les acteurs utilisent des mots, des concepts et des catégories pour donner du sens aux problèmes, aux solutions et aux acteurs impliqués dans les politiques publiques.
4. Le discours comme action : Le discours a des conséquences concrètes et souvent inattendues. Il peut transformer les mots en actes et avoir un impact réel sur la réalité politique. Les mots ont un pouvoir performatif, c'est-à-dire qu'ils peuvent effectivement changer les choses et influencer les comportements et les décisions.
5. Le discours comme interaction : Le discours est une forme d'interaction et de relation entre les acteurs. Philippe Zittoun prend ici l'exemple de Mead (2006) : « La feinte de l'un provoque la réaction de l'autre qui amène le premier à modifier son attaque ». Il y a un jeu dynamique entre les discours des différents acteurs, où chacun s'ajuste à l'autre en fonction de sa perception de l'autre et de ses réactions. Les discours ne se produisent pas dans l'isolement, mais sont façonnés par les interactions sociales.
6. Le discours comme pratique matérielle et singulière : Le discours est une pratique réelle et tangible. Il existe à travers son énonciation et son contexte spécifique. Il ne peut être compris que dans sa singularité empirique, en tenant compte des conditions matérielles et sociales dans lesquelles il est produit.
7. Le discours comme reconnaissance du sujet : Lorsque quelqu'un s'exprime, il engage sa personne par ses propos. Le discours est lié à l'identité et à la position de l'individu qui le prononce. «

L'objectivation du discours est impossible » car cela supprimerait le sujet. Il est donc important de comprendre comment le discours participe à la construction de l'identité et de la position de l'individu qui le produit, notamment dans le cas des discours politiques.

Nous verrons dans notre développement comment les élus métropolitains mobilisent ce discours « en action » lors des débats sur les modalités de concertation, par exemple, ou lors du choix des caractéristiques de la ZFE.

Le discours est notamment présent dans la construction du problème « d'acceptabilité ». Nous verrons que le problème d'acceptabilité prend de l'ampleur à la suite d'événements singuliers dramatisés dans le discours des élus.

La notion "d'acceptabilité" a émergé dans les années 1980, notamment avec Romain Laufer, qui a étudié l'acceptabilité lors de conflits liés à la mise en place de nouveaux projets technologiques (Laufer 1984). Elle trouve notamment ses origines dans la sociologie de la gestion des risques des entreprises, qui examine les stratégies visant à favoriser "l'acceptabilité" d'un projet. Elle décrit alors chez les porteurs de projet, la présence d'une réflexivité sur leur aménagement afin d'anticiper et régler d'éventuelles contestations (Baggioni et Cacciari, 2019). Dans la littérature anglophone, la notion "d'acceptabilité sociale" est souvent désignée par le terme "social license to operate" (licence sociale pour opérer), en opposition avec la "licence légale d'opérer" délivrée aux entreprises par le gouvernement.

Le développement de cette notion a ensuite été particulièrement important au Québec, en raison des défis auxquels l'industrie extractive a fait face lors de la mise en œuvre de ses projets (Raufflet 2014 ; Gendron 2014 ; Batellier 2016).

En France, c'est principalement à travers les conséquences inattendues de la taxe carbone, les restrictions liées à la pandémie de Covid-19, ainsi que les débats sur la transition énergétique, que le terme s'est répandu dans le débat public (Barbier Jobert 2022). Le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) a même récemment publié un rapport intitulé : "Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ?" ¹⁰

Dans la presse française, le terme connaît une utilisation quasiment exponentielle depuis les années 2010 (voir Figure 1). Le terme "d'acceptabilité" est aujourd'hui employé par de nombreux acteurs

¹⁰ CESE. 2022. « Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? ». Avis du Conseil économique social et environnemental. <https://www.lecese.fr/travaux-publies/acceptabilite-des-nouvelles-infrastructures-de-transition-energetique-transition-subie-transition-choisie/> (accès le 17.08.2023)

porteurs de projets, qu'ils soient publics ou privés (élus, experts, organismes financiers, administrations locales, ministères, chefs d'entreprise, etc.).

ÉVOLUTION

Pic médiatique : 442 documents le 29 mars 2013

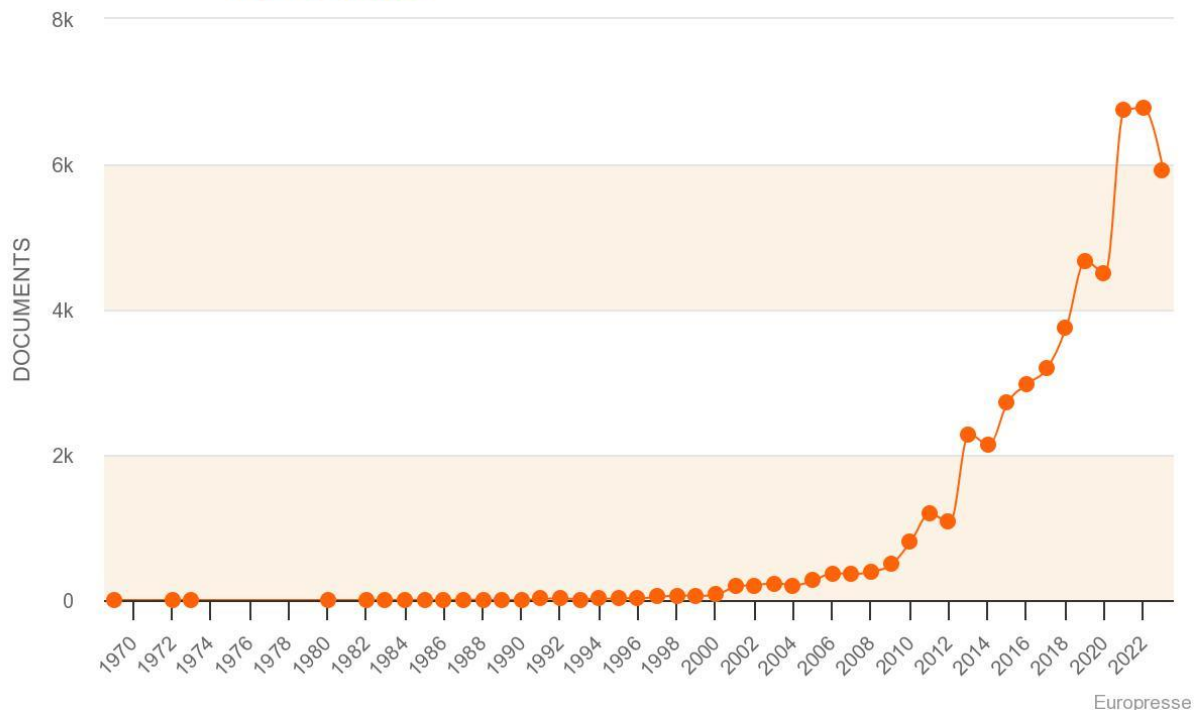


Figure 1 : Nombre total d'articles avec le terme « acceptabilité » publiés dans la presse nationale et régionale (1970-2023). Source : Europresse.com

Plusieurs auteurs (Laufer 2001 ; Boissonade *et al.* 2016) cherchent à expliquer l'émergence de la notion d'acceptabilité dans les discours. Certains la considèrent comme la résultante de changements de valeurs au sein des sociétés modernes, entraînant des évolutions dans les jugements collectifs à l'égard des projets (Barbier Jobert 2023). Dans un article¹¹ de 2005, Nicole Huybens cite Romain Laufer (2001), pour qui l'émergence de la notion "d'acceptabilité" est due à l'affaiblissement de deux arguments devenus aujourd'hui caduques : l'action conforme à la loi et l'expertise scientifique.

« Une telle situation de crise se manifeste dans le caractère désormais inopérant des deux justifications jadis toutes puissantes: celle qui consiste à dire que l'on agit conformément au droit, celle qui consiste à

¹¹ Huybens et Grégoire, *Innovation et acceptabilité sociale dans une perspective de développement durable, Colloque le développement durable : Quels progrès, quels outils, quelle formation ?*, Organisation Internationale de la francophonie, Chicoutimi, 9 au 11 mai 2005, IEPF, 2005, p91

dire que le risque encouru était considéré comme acceptable par les meilleurs experts du domaine concerné. Dans les deux cas, l'argument est rejeté. Le premier parce que le droit n'est plus considéré comme un critère suffisant pour déterminer la légitimité d'une action, le second parce que plus personne ne croit que les experts scientifiques détiennent la vérité ne serait-ce que parce qu'ils ont beaucoup de mal à établir un consensus entre eux. [...] Du point de vue juridique comme du point de vue scientifique l'on est confronté aux menaces de l'« indescriptible » et des conflits sans fin qui lui sont associés. »¹²

Dans un article collectif, Boissonade *et al.* (2016), les auteurs expliquent le "succès" de la notion "d'acceptabilité" à travers trois "tendances majeures". La première est la recrudescence des contestations citoyennes sur le sujet environnemental, ayant obtenu une place "légitime" dans les débats :

« Face à cette évolution, le cadrage en termes d'acceptabilité sociale tend à réinstaurer les oppositions classiques entre citoyens ordinaires et citoyens concernés, ou entre intérêt général et intérêts particuliers que l'on a connues avec la diffusion du « syndrome NIMBY »¹³ par les institutions, et dont le but était de dénier toute légitimité aux acteurs concernés »¹⁴

La deuxième tendance évoquée est celle de la "perte de légitimité des outils de gestion du territoire". Elle se rapproche du premier argument cité par Laufer (2001). Cette tendance décrit la perte de compétence du gouvernement dans les territoires, la décentralisation est notamment évoquée. Pour pallier cette perte, la notion "d'acceptabilité sociale" a émergé comme une stratégie d'entreprise pour assurer la réalisation des projets.

¹² A. David, A. Hatchuel, R. Laufer, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, 2001, Vuibert ; cité dans Huybens et Grégoire, *Innovation et acceptabilité sociale dans une perspective de développement durable*, 2005

¹³ «La «théorie» décrite sous le terme de «syndrome NIMBY» est simple : l'implantation de tout équipement collectif crée des nuisances pour les riverains proches de l'équipement alors qu'ils n'en tirent pas d'avantages directs. Ceux-ci auront donc pour réaction «naturelle» et égoïste de refuser le projet et de réclamer qu'il se fasse ailleurs (Not In My Backyard = «Pas dans mon jardin» et, implicitement, «dans le jardin du voisin si cela vous arrange») (...)

La "théorie" NIMBY agit comme une entreprise de disqualification des opposants à des projets dont le caractère d'intérêt général n'est pas, à l'intérieur de cette logique, remis en cause. Comme le montre Muriel Tapie-Grime1, l'idée de NIMBY tend à produire une dichotomie entre les droits des citoyens (qui peuvent concourir à l'élaboration de l'intérêt général) et ceux des riverains ou des habitants (forcément porteur d'intérêts particuliers), alors que c'est au contraire en tant que riverains -citoyens que les opposants entendent légitimer leur expression sur la scène politique. Le discours NIMBY tend ainsi à enfermer les riverains dans une position illégitime»

Jobert Arthur. *L'aménagement en politique*, Politix, vol.11, n°42, 1998, p71 suiv.

¹⁴ J. Boissonade, *et al.*, *Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale*, VertigO, Volume 16 Numéro 1, 2016, §4

La troisième tendance évoque la perte d'efficacité des arguments régulièrement utilisés pour justifier les nuisances industrielles, tels que la croissance économique du territoire, la création d'emplois, etc. Ces justifications ne suffisent plus à convaincre les acteurs locaux.

Au-delà de l'émergence de la notion, c'est la définition de "l'acceptabilité sociale" qui fait encore débat. Pierre Batellier parle "d'embarras" des chercheurs vis-à-vis de cette notion (Batellier 2016). Barbier et Jobert (2022) évoquent des difficultés lexicales en raison de sa proximité avec les mots "acceptance" et "acceptation". "L'acceptance" est parfois comprise comme synonyme ou antonyme (Mayaux 2015), ou encore liée pour former une échelle d'une même notion (Depraz 2016). En tant que concept, sa proximité avec la notion "d'opinion publique" est mise en avant par les deux auteurs ; ils les considèrent proches notamment "lorsqu'on entreprend de mesurer les réactions à un projet, à une technologie ou à un programme de politique publique" ¹⁵.

"L'acceptabilité" est aussi comparée à la "légitimité". Pierre-Louis Mayaux (2015) oppose ces deux notions. Il comprend la "légitimité" comme supposant "une adhésion minimale à certains principes normatifs", alors qu'à l'inverse, "l'acceptabilité" se caractérise par l'évitement du conflit, l'absence de débat public. Il évoque des "phénomènes de dépolitisation" conduisant à "l'indifférence, l'apathie ou l'ignorance, mais rarement à la conviction d'une plus grande efficacité ou d'une adéquation avec des principes de justice".¹⁶

Différents auteurs (Slack 2008 ; Laufer 1984) ont donné leur définition, et nous allons ici en aborder deux. Corinne Gendron (2014) parle de "l'acceptabilité sociale" comme d'un "jugement collectif". Selon elle, ce terme résulte d'une "évaluation collective" basée sur des questions de valeurs et de croyances collectives.

« Assentiment de la population à un projet ou à une décision résultant du jugement collectif que ce projet ou cette décision est supérieur aux alternatives connues, incluant le statu quo ». ¹⁷

Barbier et Jobert (2022) définissent quant à eux l'acceptabilité sociale du point de vue des entrepreneurs ou des pouvoirs publics en désignant un "enjeu de réception" du public, une réception

¹⁵ Barbier et Jobert, *Acceptabilité*, 2022, p2

¹⁶ Mayaux, *La production de l'acceptabilité sociale*, 2016, p256

¹⁷ Corinne Gendron, *Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs* », 2014, §24

éventuellement conflictuelle. Par conséquent, il est aussi évoqué l'anticipation et les stratégies mises en place pour éviter le conflit.

Terme désignant l'enjeu de réception par les personnes ou groupes concernés des mesures de politiques publiques, des innovations sociotechniques ou des projets territoriaux, lors de leur déploiement puis tout au long de leur cycle de vie, et susceptible de donner lieu à des conflits et controverses ainsi qu'à des processus de discussion et d'adaptation. Par extension, le terme désigne l'anticipation de ces phénomènes par les porteurs de projets ou les responsables de politiques publiques et les stratégies qui en découlent (stratégies d'acceptabilité)¹⁸

Dans un article de 2019, Vincent Baggioni et Joseph Cacciari distinguent deux lectures différentes de la notion d'acceptabilité sociale¹⁹. Une première lecture prend "au sérieux" le concept en lui donnant une existence. Il s'agit alors pour ces chercheurs de comprendre quels sont les caractéristiques au sein du projet ou du porteur de projet qui provoqueront "l'(in)acceptabilité", ou au contraire, ceux qui favoriseront "l'acceptabilité" (Bergeron et al. 2015 ; Rejeb et al. 2023).

Inversement, la deuxième lecture souligne plus particulièrement la démarche de "rendre acceptable" mise en place par les porteurs de projet. L'acceptabilité serait alors un moyen pour imposer un projet à la population par la conviction que ce projet est nécessaire (Mayaux 2015).

Découlant de cette deuxième lecture, un troisième axe de recherches a été développé récemment, mettant en avant l'interaction entre la définition du projet et sa réception par le public. Les nouvelles démarches visant à "rendre acceptable" modifient alors le projet dès sa conception jusqu'à son suivi une fois sa mise en place terminée (Fournis et Fortin 2016 ; Baggioni et Cacciari 2019).

Nous allons maintenant aborder plus en détails ces trois aspects de "l'acceptabilité", et montrer que notre développement se rapprochera d'une compréhension de "l'acceptabilité" à la fois comme un moyen d'imposer une mesure, mais aussi comme une source de transformation du projet.

¹⁸ Barbier et Jobert, *Acceptabilité*, 2022, p1

¹⁹ Baggioni et Cacciari, *La fabrication de l'« acceptabilité sociale » des parcs photovoltaïques au sol*, 2019, p139-140

Des recherches sur une « acceptabilité » objectivable

Au Québec, face à l'opposition des populations locales concernant les projets d'exploitation des ressources naturelles (mines, hydrocarbures, foresterie, etc.), les entreprises ont mis en place des stratégies pour favoriser "l'acceptabilité sociale" de leur projet. Emmanuel Raufflet (2014) cite les travaux de Boutilier et Thomson (2011) selon lesquels les stratégies "d'acceptabilité sociale" découlent de stratégies de gestion des risques financiers et de réputation :

« Boutilier et Thomson (2011) affirment que le niveau d'acceptabilité sociale accordé à une entreprise est inversement proportionnel au niveau de risque sociopolitique auquel une entreprise fait face localement : l'érosion de l'acceptabilité sociale est directement corrélée à un risque d'investissement plus élevé. Ainsi, une perte d'acceptabilité sociale est susceptible de mettre le projet en danger parce que son accès aux ressources essentielles (financement, licences légales, matières premières, main-d'œuvre) ne serait plus garanti. Ainsi, les motivations des entreprises qui s'engagent dans des activités liées à l'acquisition et au renforcement de l'acceptabilité sociale résident souvent dans la réduction des risques d'affaires directs et indirects liés à la valeur de l'entreprise et de ses projets »²⁰

Ainsi, de nombreuses études – que l'on pourrait qualifier de "positives" en raison de leur recherche de modèles scientifiques pour expliquer ces phénomènes sociaux – se sont attelées à mesurer "l'acceptabilité sociale" d'un projet. Dans ce contexte, Maud Bergeron *et al.* (2015) ont proposé un indice "visant à déterminer les risques de développement de conflits de l'entreprise avec la collectivité locale", applicable au Québec lors des premières étapes du projet.

En Europe, des chercheurs se sont récemment intéressés à "l'acceptabilité" des ZFE. Une étude de Tarriño-Ortiz *et al.* (2021) sur la ZFE de Madrid a mis en avant des caractéristiques au sein de la population pouvant décrire son "acceptabilité". Selon l'étude, les participants alignés politiquement à gauche ont manifesté une "acceptabilité" nettement supérieure par rapport aux autres orientations politiques, notamment aux sympathisants des partis de droite.

En France, Rejeb *et al.* (2023) ont étudié l'acceptabilité sociale des ZFE en France en examinant le cas de la future ZFE de Grenoble. Leurs résultats montrent que l'acceptabilité est "déterminée par les attitudes positives et les perceptions individuelles de la ZFE et moins influencée par les caractéristiques

²⁰ Raufflet, *De l'acceptabilité sociale au développement local résilient*, 2014, p5

sociodémographiques". Ces résultats s'opposent à la définition de Corinne Gendron (2014) et d'un "jugement collectif" résultant d'une "évaluation collective".

L'acceptabilité : Une stratégie d'expert pour imposer un projet

Ce courant plus critique décrit cette notion comme un moyen d'imposer un projet à la population. "L'acceptabilité" prend la suite du concept "NIMBY", créant une distance entre des acteurs experts et un public profane, cherchant à délégitimer les arguments de ces derniers. Ce caractère est décrit dans une étude de Fortin et Fournis (2014) qui s'intéresse à la mise en place de projets énergétiques au Québec. Les auteurs dénoncent notamment ce premier courant d'études cherchant à expliquer l'opposition du public :

« Lorsqu'un projet est vu comme une menace, de nombreuses études se sont attachées à dégager le facteur explicatif des perceptions individuelles et de l'opinion publique. Pour certains, les oppositions locales s'expliquent en comparant la situation locale observée et les résultats de sondages nationaux où une majorité soutient la filière éolienne. Une telle lecture, qui évoque souvent le « syndrome NIMBY », tend à délégitimer les individus et groupes contestataires, à les étiqueter comme « déviants » qu'il importerait de maîtriser, plutôt que comme porteurs d'une autre rationalité (cf. notamment les critiques de Wolsink, 2000 ; Aitken, 2010) » ²¹

Barbier et Jobert (2022) soulignent cependant qu'il ne faut pas tomber dans une "disqualification systématique de toute initiative émanant du promoteur d'un projet, immédiatement interprétée comme une tentative de forçage, au sens de Laurent Mermet et al. (2004)" ²². Ils évoquent alors le risque de catégoriser les processus de concertation comme des instruments de mise en place d'un projet.

Dans ce même article, Barbier et Jobert décrivent "l'acceptabilité" comme un nouvel obstacle à la mise en place de projets que les porteurs doivent prendre en compte en amont. La prise en compte d'un "problème d'acceptabilité" peut pousser les acteurs à modifier leur projet en amont ou à l'issue de discussions avec les acteurs locaux. C'est le dernier courant de recherche autour de cette notion "d'acceptabilité".

²¹ Fortin et Fournis, *Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale*, 2014, p233

²² Barbier et Jobert, *Acceptabilité*, 2022, p4

L'acceptabilité comme épreuve et source de modification

Dans leur article "La fabrication de l'« acceptabilité sociale » des parcs photovoltaïques au sol" (2019), Vincent Baggioni et Joseph Cacciari tentent de montrer que les rapports sociaux entre le maître d'ouvrage et la "société locale" contribuent à "définir les contours de l'aménagement proprement dit, mais aussi, au cours du même processus, à le faire accepter." ²³.

Ils décrivent, d'un côté, une population locale qui imagine les changements que va apporter un projet. Ce changement est imaginé par l'intermédiaire d'une « somme d'informations, de signaux » qui peuvent être interprétés de manière différente en fonction des groupes. Les auteurs font l'analogie avec la sociologie de l'art pour décrire un projet à la fois perçu via la communication qui l'entoure (le cadre d'un tableau) mais surtout par la « des catégories de perceptions elles-mêmes socialement et culturellement forgées » ²⁴.

En face de cette population, les porteurs vont ajuster leur projet afin de s'assurer une "réception favorable". Il s'ensuit un enchaînement d'ajustements des deux côtés afin d'aboutir à un compromis "stable" de "coexistence" entre le projet et la population locale :

Les perspectives de transformations territoriales induites par un projet d'aménagement risquent donc de précipiter les recompositions en cours, ou du moins de les réactualiser. En retour, le projet d'aménagement doit s'ajuster à ces nouveaux rapports sociaux s'il souhaite s'assurer une réception favorable. Autrement dit, il n'y a pas de projet qui serait accepté par une population, mais une transformation concomitante du projet et de la structure sociale concernée. Tous deux se transformeraient à partir des dynamiques sociales latentes ou en cours que le projet viendrait stimuler. Si ce dernier vient à se réaliser, il formera, à terme, avec la structure réactualisée des rapports sociaux locaux, un nouvel ensemble interdépendant. Ce mécanisme d'échanges par co-ajustement construit un nouveau compromis de coexistence, sans doute d'autant plus stable que l'ensemble des termes qu'il suppose n'est ni entièrement conscientisé ni rationalisé par toutes les parties concernées (Baggioni, 2017).²⁵

Ce développement sur la transformation du projet à la suite d'un affrontement entre la vision des maîtres d'ouvrage et celle de la population rappelle le développement de Philippe Zittoun (2013) sur

²³ Baggioni et Cacciari, *La fabrication de l'« acceptabilité sociale » des parcs photovoltaïques au sol*, 2019, p140 suiv.

²⁴ *Ibid*

²⁵ *Ibid*.

la mutation des projets. Ce dernier met en avant les discussions entre les acteurs comme des événements de mise à l'épreuve. C'est une occasion de tester les stratégies de persuasion, les liens entre le problème et sa solution, ainsi que la légitimité du porteur de la solution. À l'issue des discussions, tous ces éléments auront évolué pour devenir plus solides et pour satisfaire une coalition plus large. Par exemple, nous pourrions observer des mutations des solutions en fonction des épreuves et des stratégies de coalition.

Ces deux développements se retrouvent dans l'aboutissement d'une solution "stable" à la suite d'un processus de mise à l'épreuve de la solution initiale. Une mise à l'épreuve qui met en jeu les argumentations et les stratégies de persuasion des différents acteurs.

C'est entre la vision de "l'acceptabilité" comme stratégie d'expert et celle d'une épreuve source de mutation que nous allons nous positionner dans notre développement. Nous allons montrer que l'exécutif métropolitain va mettre en place une stratégie pour imposer sa ZFE à la population. Les élus vont construire un vaste dispositif de concertation dans le but de "favoriser l'acceptabilité" du projet. Cependant, au fil des concertations et de la recherche d'acceptabilité, la ZFE va évoluer et se soumettre à cette "épreuve" de l'acceptabilité pour finalement aboutir, ou non, à un système stable.

Méthodologie

Ce mémoire repose d'abord sur une étude qualitative visant à analyser les dynamiques de débats, d'argumentation et de prises de décisions au sein de la Métropole de Lyon, impliquant les élus (à la fois métropolitains et municipaux), leurs services, ainsi que la population.

Cette étude s'appuie sur plusieurs phases. En premier lieu, une revue de presse et une recherche documentaire ont été réalisées. Lors de cette phase, plus de 600 articles de presse, allant de 2015 à juillet 2023, ont été examinés. Cette étape permet d'identifier les limites temporelles et spatiales du sujet, d'identifier les acteurs concernés et de construire une première chronologie des événements.

Lors de la deuxième phase, 20 entretiens ont été réalisés avec les acteurs locaux afin de retracer les moments clés de la chronologie. Les premiers entretiens ont permis de mieux comprendre le sujet et les enjeux identifiés par les acteurs. À la suite de ceux-ci, d'autres acteurs ont été contactés en fonction des premiers résultats obtenus.

Ces entretiens visent à comprendre les lieux de discussions et de débats, les alliances et les conflits qui ont émergé, ainsi que les arguments et les critiques avancés. Il s'agit ainsi d'identifier les premiers porteurs d'initiatives, d'analyser comment l'idée s'est diffusée à travers les interactions, les réunions et les discussions, et comment elle s'est finalement affirmée à la suite de négociations et de transformations.

Enfin, les six dernières semaines ont été consacrées à l'écriture du mémoire. L'objectif est de rendre compte de l'ensemble des connaissances récoltées lors des deux premières phases, de choisir les informations pertinentes, et de décrire le raisonnement en faisant preuve de rigueur et de clarté.

Chapitre 1 : Naissance de la ZFE et émergence de « l'acceptabilité »

La zone à faibles émissions (ZFE) lyonnaise s'inscrit dans le cadre législatif national défini par la loi Climat et Résilience, votée en août 2021. Selon celle-ci, la création d'une ZFE est obligatoire d'ici le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain²⁶.

La zone à faibles émissions est un dispositif visant à limiter l'accès à certains types de véhicules sur une zone donnée tout au long de l'année. Sa version actuelle a été définie par la loi Climat et Résilience, dans le but de « lutter contre la pollution atmosphérique »²⁷.

Selon le calendrier fixé par la loi, l'interdiction des véhicules classés Crit'Air 5 dans la ZFE doit entrer en vigueur à partir du 1er janvier 2023, suivie des véhicules classés Crit'Air 4 au 1er janvier 2024, et des véhicules classés Crit'Air 3 au 1er janvier 2025. Les autorités compétentes ont la responsabilité de définir le périmètre de la ZFE, les horaires d'interdiction et le calendrier, tout en respectant les échéances fixées par la loi. Elles peuvent également mettre en place des aides financières et des dérogations en justifiant de "motifs légitimes"²⁸.

Cette version actuelle de la ZFE provient d'un long processus de mutation d'un instrument de régulation d'accès à une zone donnée. Apparue dans sa forme initiale en 2010, nous verrons dans ce chapitre que cet outil, d'abord expérimental et facultatif pour les collectivités, s'est progressivement transformé en un dispositif coercitif imposé aux collectivités. Nous verrons que sous chacune de ces formes, les exécutifs chargés de sa mise en place se sont interrogés sur l'acceptabilité de cet instrument.

Nous nous concentrerons ensuite sur le cas lyonnais pour décrire les études menées depuis 2010 autour de cet instrument de régulation d'accès à une zone donnée. Nous détaillerons le rapport de la collectivité avec « l'acceptabilité » lors du premier échec en 2012, puis lors de la mise en place d'une ZFE pour les professionnels en 2019 pour aboutir au projet « d'amplification » aux particuliers en 2020.

²⁶ Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1, version en vigueur à partir du 25 août 2021

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

L'élection de Bruno Bernard en juillet 2020 donnera une nouvelle dimension à la ZFE lyonnaise. Nous décrirons la nouvelle ambition de l'exécutif et la manière dont les élus écologistes construisent les bases de leur projet.

1. La ZFE, résultat d'un processus de mutation de plusieurs instruments depuis les années 2010, liée par les acteurs, dès sa genèse, à une notion « d'acceptabilité »

Deux dispositifs de restriction d'accès à une zone donnée pour des véhicules jugés polluants ont été mis à disposition des collectivités avant la création des ZFE. Le premier est la Zone d'action prioritaire pour l'air (ZAPA), développée en 2010. Puis, en 2015, la ministre de l'Environnement de l'époque, Ségolène Royale, met en place la Zone à Circulation Restreinte (ZCR), qui sera transformée en 2019 en Zone à faibles émissions.

1.1. La Zone d'Action Prioritaire pour l'Air (ZAPA), un outil expérimental pouvant être mis en place par l'Etat à la demande des collectivités territoriales

En 2010, un dispositif appelé Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA) est instauré par la loi "Grenelle II" du 12 juillet. La zone d'action prioritaire pour l'air (ZAPA) est le premier instrument en France permettant de restreindre l'accès à certains véhicules dans une zone donnée. Nous verrons que bien qu'aucune ZAPA n'ait été mise en place, cet instrument a permis le développement d'un système de classification des véhicules polluants et l'émergence des premières réflexions autour de «l'acceptabilité » de la mesure.

Les ZAPA sont introduites par l'État comme solution pour « réduire les émissions de particules et d'oxydes d'azote »²⁹. Le texte de loi confie aux collectivités locales la responsabilité de les créer. Ces zones pourront être interdites aux « véhicules contribuant le plus à la pollution atmosphérique », en se basant sur un critère d'ancienneté du véhicule.

²⁹ « Dans les communes ou groupements de communes de plus de 100 000 habitants où une mauvaise qualité de l'air est avérée, notamment par des dépassements de normes réglementaires ou des risques de dépassements de ces normes, une zone d'actions prioritaires pour l'air, dont l'accès est interdit aux véhicules contribuant le plus à la pollution atmosphérique, peut être instituée, à titre expérimental, afin de lutter contre cette pollution et notamment réduire les émissions de particules et d'oxydes d'azote » Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), Article 182

La ZAPA est le premier outil permettant de limiter l'accès en permanence dans une zone donnée tout au long de l'année. Cette caractéristique permanente le distingue des dispositifs ponctuels mis en place depuis les années 1990 lors des épisodes de pollution, tels que la réduction de la vitesse, la gratuité des transports en commun ou la circulation alternée. Avec la ZAPA, les collectivités territoriales ont la possibilité de choisir les horaires d'interdiction, tels que du lundi au vendredi de 8h à 20h ou une interdiction 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Cependant, ces horaires s'appliquent tout au long de l'année.

Lors de l'introduction des ZAPA, la circulation restreinte n'a été utilisée qu'une seule fois sur le territoire français, lors d'un épisode de pollution le 1er octobre 1997 à Paris. Le ministre de l'Environnement de l'époque, Dominique Voynet, avait alors décidé de mettre en place une circulation alternée dans un périmètre regroupant Paris et 22 autres communes, entre 5h30 et minuit. Seuls les véhicules ayant une plaque d'immatriculation avec un numéro impair étaient autorisés à circuler³⁰. Le deuxième épisode de circulation alternée n'a eu lieu que le 17 mars 2014 à Paris, en réponse à un épisode de pollution qui durait depuis une dizaine de jours³¹.

La Zone d'action prioritaire instaure l'idée selon laquelle la pollution de l'air s'améliore en définissant quels véhicules sont autorisés à circuler. À ce stade, cet outil est mis à disposition des communes à titre expérimental.

Cependant aucune ZAPA ne sera mise en place, selon une synthèse de l'ADEME sur les études de faisabilité ZAPA, « au terme des 7 études de faisabilité, aucune collectivité n'a fait une demande d'expérimentation de ZAPA sur son territoire »³².

Suite à cette loi, l'ADEME avait lancé en juillet 2010 un appel à projets national visant à initier des expérimentations de ZAPA. L'objectif de cet appel à projets était « d'étudier la faisabilité de ces zones afin de mettre en œuvre au mieux les expérimentations ZAPA (...), et développer les méthodologies et les outils nécessaires à l'élaboration et à l'évaluation des mesures de réduction de la pollution de l'air »³³

³⁰ « Pollution de l'air : Paris teste pour la première fois la circulation alternée », *Les Echos*, mercredi 1 octobre 1997, p. 8

³¹ « Pollution : circulation alternée lundi matin à Paris et dans la petite couronne », *Le Figaro*, samedi 15 mars 2014

³² Olivier Coppieters't Wallant, « Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA). Synthèse des études de faisabilité réalisées par sept collectivités françaises », rapport final ADEME, février 2015, p.12

³³ ADEME, « Faisabilité des zones d'actions prioritaires pour l'air (ZAPA) », Juillet 2010, p3

L'ADEME souhaitait accompagner les collectivités qui selon la loi « Grenelle II » avaient un délai de 2 ans à compter de la publication de la loi pour proposer leur projet de Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air au représentant de l'État dans leur département³⁴.

Huit collectivités ont répondu à cet appel à projets et ont été retenues par l'ADEME, qui s'est engagée à les accompagner dans la réalisation de leur étude de faisabilité ZAPA. Sur les huit, sept ont mené leur étude jusqu'à son terme. Cependant, aucune de ces sept collectivités n'a formulé de demande d'expérimentation de ZAPA.

Selon la synthèse de l'ADEME, plusieurs obstacles ont été identifiés. Tout d'abord, le délai imparti était jugé trop court « pour répondre à toutes les questions techniques, juridiques et de faisabilité sociale d'un tel dispositif ». Ensuite l'ADEME met en avant un « état d'impréparation générale [qui] paraît avoir freiné une concrétisation des ZAPA ». En effet, de nombreuses questions demeuraient en suspens, telles que l'organisation de la concertation et de la communication, le coût du dispositif, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités, ainsi que « l'acceptabilité sociale de ces mesures par les habitants »³⁵.

Cette question de "l'acceptabilité sociale" était aussi présente dans le document d'appel à projets de l'ADEME, qui mettait en avant différents paramètres à étudier en vue de la mise en place d'une ZAPA, notamment en veillant à "garantir l'acceptabilité des mesures et de leur coût".

Dans sa synthèse, l'ADEME tente de fournir une réponse en reprenant les enquêtes et études sociologiques réalisées par certaines collectivités. Elle conclut qu'il existe un « niveau d'acceptabilité relativement bon du dispositif ZAPA par les habitants. La problématique de la qualité de l'air est une préoccupation des citoyens, même si leurs connaissances en matière de pollution atmosphérique sont lacunaires ».

Ainsi, la question de « l'acceptabilité » est introduite par les acteurs dès les premiers stades de développement de l'outil, lorsque celui-ci est encore expérimental et facultatif. Cela démontre que le caractère coercitif de restreindre l'accès à une zone pour certains véhicules suscite des préoccupations chez les acteurs, qui s'interrogent sur la réception de cet outil par le public. À ce stade, l'ADEME conclut à un "niveau d'acceptabilité relativement bon du dispositif ZAPA par les habitants".

³⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), Article 182, version initiale

³⁵ Olivier Coppieters-t Wallant, « Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA)... op. cit. p.12

Les Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air ont permis la mise en place des premières catégorisations de véhicules. L'arrêté du 3 mai 2012 a établi « la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques ». Les véhicules sont classés en 5 catégories, du groupe le plus polluant « 1* » au groupe le moins polluant « 5* ».

Les critères de classification sont basés sur la motorisation et la date de première immatriculation. Ces critères varient en fonction du type de véhicule, tels que les 2 roues tricycles et quadricycles à moteur, les voitures particulières, les camionnettes, et les poids lourds autobus et autocars³⁶. Ces critères ont été utilisés dans les études de faisabilité réalisées par les collectivités.

Ainsi le dispositif ZAPA est devenu caduque à partir du 12 juillet 2012, date limite de dépôt des dossiers par les collectivités auprès du préfet. Aucune collectivité n'a déposé de dossier, ce qui a conduit à l'absence de mise en place de ZAPA à cette époque. Il a fallu attendre août 2015, avec l'adoption de la loi de Transition énergétique, pour que les collectivités disposent à nouveau d'un outil permettant de restreindre l'accès à une zone donnée pour certains véhicules.

La ZAPA a donc instauré l'idée selon laquelle la qualité de l'air peut être améliorée en interdisant l'accès aux véhicules jugés polluants. Elle a également permis la mise en place d'un système de catégorisation des véhicules polluants ainsi que l'émergence des premières réflexions par les acteurs sur le sujet de l'acceptabilité d'un tel instrument par la population.

1.2. La Zone de Circulation Restreinte (ZCR), un outil pouvant être mis en place directement par les collectivités territoriales

En 2015, la zone à circulation restreinte (ZCR) succède à la ZAPA et est immédiatement mise en place à Paris par la maire Anne Hidalgo qui attendait l'approbation de la loi. Ségolène Royal, alors ministre de l'Environnement, lance un appel à projets³⁷ pour encourager les collectivités territoriales à mettre en place des ZCR. Parallèlement, la ministre abroge l'ancienne classification des véhicules établie lors de la ZAPA et crée le certificat qualité de l'air, également connu sous le nom de "Vignette Crit'Air". Les ZCR sont finalement mises en place dans trois agglomérations (Paris, Lyon et Grenoble).

³⁶ Arrêté du 3 mai 2012 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques, version initiale

³⁷ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Résultats de l'appel à projets « Villes respirables en 5 ans », 2015
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/15_Laur%C3%A9ats_Villes_respirables_en_5_ans-3.pdf

La loi de Transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 introduit les Zones à Circulation Restreinte (ZCR). La loi désigne une nouvelle fois l'objectif de « lutte contre la pollution atmosphérique », ces ZCR « peuvent être créées dans les agglomérations (...) par le maire ou par le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (...), sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). »³⁸

La ZCR, tout comme la ZAPA, demeure un outil de lutte contre la pollution disponible pour les communes ou les EPCI, qui sont responsables de définir la zone et les véhicules autorisés. Cependant, la ZCR n'est plus considérée comme une expérimentation et l'approbation de l'État n'est plus requise pour les projets des collectivités territoriales³⁹.

Cette loi de Transition énergétique pour la croissance verte, autorisant les Zones à Circulation Restreinte, était réclamée par la Maire de Paris de l'époque Anne Hidalgo pour mettre en place sa « zone à basse émission ». Dès le 1^{er} juillet 2015, soit 1 mois et demi avant la loi, la Maire met en place sa propre « zone à basse émission » et interdit dans Paris : les bus, cars et poids lourds immatriculés avant le 1er octobre 2001 entre 8 heures et 20 heures sur l'ensemble de la semaine. Les contrôles ne pourront avoir lieu qu'après la promulgation de la loi, à partir de septembre 2015⁴⁰.

Dans le reste de la France, afin de soutenir d'autres collectivités dans la création de leur zone à circulation restreinte, Ségolène Royal, ministre de l'Environnement de l'époque, lance un appel à projets intitulé "ville respirable en 5 ans". Vingt collectivités sont sélectionnées et bénéficieront d'un soutien financier et méthodologique de la part des services de l'État et de l'ADEME⁴¹. Cependant, suite aux études locales, seules Grenoble et Lyon ont suivi la capitale et ont mis en place une zone à circulation restreinte pour les véhicules professionnels à partir de 2017.

Dans le même temps, Ségolène Royal met en place un certificat qualité de l'air, qui sera par la suite appelé « Vignette Crit'Air ». Ce certificat est créé par l'arrêté du 21 juin 2016⁴², qui vient abroger

³⁸ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1), version initiale

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ « Les premières interdictions de circulation entrent en vigueur à Paris », *Le Monde*, 26 juin 2015

⁴¹ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, « Résultats de l'appel à projets « Villes respirables en 5 ans », 2015
https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/15_Laur%C3%A9ats_Villes_respirables_en_5_ans-3.pdf

⁴² Arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route, version initiale

la précédente nomenclature de classification des véhicules établie en 2012 à la suite de la création des ZAPA. Ce certificat catégorise les véhicules en différentes classes. La classe électrique regroupe « les véhicules 100% électriques et les véhicules à hydrogène ». La classe 5 concerne « les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers diesel immatriculés entre le 1er juillet 1997 et le 31 décembre 2000 inclus, respectant la norme Euro 2, ainsi que les poids lourds immatriculés entre le 1er octobre 2001 et le 30 septembre 2006 inclus, respectant la norme Euro 3 ». Les véhicules antérieurs à ces dates sont catégorisés comme "non classés" et ne sont pas éligibles au certificat.⁴³

Cette échelle basée sur l'ancienneté et le respect des normes européennes de qualité de l'air va par la suite être au cœur d'un débat sur sa capacité à répondre au problème de la pollution. Les critères de catégorisation vont être remis en cause en fonction du problème que les acteurs cherchent à résoudre. En effet, « le problème de la pollution de l'air » est vaste et englobe tous les polluants tels que les oxydes d'azote (NOx), les poussières ou particules fines (PM10 et PM2.5), les métaux lourds et le dioxyde de soufre (SO2). Les défenseurs du certificat qualité de l'air vont mettre en avant sa capacité à classer les véhicules producteurs d'oxydes d'azote, tandis que les détracteurs de cet outil vont reprocher son inefficacité face aux particules fines et aux métaux lourds. En effet, cette échelle ne prend pas en compte le poids des véhicules, qui est une caractéristique importante dans la production de particules fines, quelle que soit la source d'énergie. Les "vignettes Crit'Air" seront par la suite utilisées de la même manière que pour les ZCR lors de la mise en place des zones à faibles émissions (ZFE).

L'instauration des zones à circulation restreinte a montré la volonté du gouvernement de mettre à disposition des collectivités territoriales un outil destiné à la "lutte contre la pollution atmosphérique". Parallèlement, Ségolène Royal a mis en place le certificat qualité de l'air ou "Vignette Crit'Air", une nouvelle catégorisation des véhicules. Les ZCR ne seront mises en place que dans trois agglomérations (Paris, Lyon et Grenoble).

⁴³ Extrait du Journal officiel de la république française du 23 juin 2016, en référence à la création du certificat qualité de l'air (Voir Annexe 1, p143)

1.3. La Zone à Faibles Emissions (ZFE), un instrument avec obligation d'instauration pour les collectivités territoriales

En 2019, l'outil à disposition des collectivités territoriales, la ZCR, évolue vers la ZFE, devenant ainsi un dispositif obligatoire à instaurer avant le 31 décembre 2020 pour les agglomérations ne respectant pas les normes de qualité de l'air⁴⁴. La loi Climat et Résilience, adoptée en août 2021, étend ensuite cette obligation à « toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain »⁴⁵.

En décembre 2019, la loi d'orientation des mobilités (LOM) et son article 86 remplacent le terme Zone à Circulation Restreinte (ZCR) par Zones à Faibles Émissions (ZFE). Ce changement de nom n'est pas anodin, il relève d'un choix politique. Zittoun (2013) développe 5 « couplages » pour définir une solution. L'un d'eux est « l'étiquetage de la solution ». Lorsqu'une solution est proposée, elle peut recevoir un nouveau nom ou être associée à un nom déjà existant. Dans le cas d'un nouveau nom, il peut y avoir un débat entre les acteurs concernés. Parfois, un nouveau nom est créé dans le but de se détacher d'un ancien nom qui était trop lié à un propriétaire ou à une idée spécifique. Les acteurs doivent alors effectuer un travail argumentatif pour défendre leur choix de nom, tandis que leurs opposants peuvent tenter de rapprocher la solution de l'ancien nom. À ce propos, l'auteur donne l'exemple de la « TVA sociale ».

Dans notre cas, le changement de nom relève d'une stratégie de mise à distance de l'ancien nom qui mettait en avant la caractéristique "restreinte" de l'instrument. Dans ce nouveau nom, le gouvernement met alors l'accent sur l'objectif "faibles émissions" plutôt que sur la méthode "circulation restreinte".

Au-delà de ce changement de nom, la loi LOM ajoute une obligation d'instauration de cette mesure coercitive. L'instrument n'est plus volontaire mais devient obligatoire pour les collectivités locales.

⁴⁴ Code général des collectivités territoriales, L2213-4-1, version en vigueur du 27 décembre 2019 au 25 août 2021

⁴⁵ Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1, version en vigueur à partir du 25 août 2021

« L'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité est obligatoire avant le 31 décembre 2020 lorsque les normes de qualité de l'air mentionnées à l'article L. 221-1 du même code ne sont pas respectées de manière régulière sur le territoire »⁴⁶

Ce sont toujours les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale qui sont chargés de la mise en place de la ZFE. À ce stade, ils peuvent encore choisir quelle catégorie de véhicules interdire et à partir de quelle date, seule la création d'une telle zone avant 2021 est rendue obligatoire.

Avec la loi LOM, cet instrument de lutte contre la pollution n'est plus le même. Dans sa version ZAPA ou ZCR, il était à disposition des collectivités territoriales. À partir de décembre 2019, l'État ajoute un caractère coercitif pour les collectivités en introduisant une obligation d'instauration avant le 31 décembre 2020. Cette obligation est sujette à interprétation, car il est nécessaire de définir le caractère "régulier" du non-respect des normes de qualité de l'air.

Lors de cette même année 2019, il l'État est condamné par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour « manquement d'État » dans le cadre du « dépassement systématique et persistant des valeurs limites pour le dioxyde d'azote (NO₂) dans certaines zones et agglomérations françaises »⁴⁷. En 2022, ce sera le Conseil d'État qui condamnera l'État à payer « une astreinte de 10 millions d'euros par semestre de retard »⁴⁸.

Il est important de noter cet évènement car il interviendra dans la suite de notre document. Lors de la mise en place du projet « d'amplification » de la ZFE par la Métropole lyonnaise, les élus de la majorité défendront leur projet comme étant essentiel pour sortir la France de ces contentieux avec l'Europe et le Conseil d'État.

La loi Climat et Résilience, votée en août 2021, accentue le caractère coercitif de la ZFE en étendant son application et en instaurant un calendrier. La création d'une zone à faibles émissions devient « obligatoire avant le 31 décembre 2024 dans toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants situées sur le territoire métropolitain »⁴⁹. De plus, la loi impose un calendrier d'interdiction : les véhicules classés Crit'Air 5 doivent être interdits à partir du 1er janvier 2023, les véhicules classés

⁴⁶ Code général des collectivités territoriales, L2213-4-1, version en vigueur du 27 décembre 2019 au 25 août 2021

⁴⁷ Arrêt du 24 octobre 2019, Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

⁴⁸ Conseil d'État, décision n° 428409428409, lecture du 17 octobre 2022

⁴⁹ Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1, version en vigueur à partir du 25 août 2021

Crit'Air 4 au 1er janvier 2024 et les véhicules classés Crit'Air 3 au 1er janvier 2025. Les autorités compétentes choisissent le périmètre de la ZFE ainsi que le calendrier, tout en respectant les échéances fixées par la loi. Elles peuvent également mettre en place des aides financières et des dérogations en justifiant de "motifs légitimes". Comme pour la version ZCR, le projet dans sa globalité est soumis à un avis consultatif des autorités organisatrices de la mobilité, des conseils municipaux des communes limitrophes, des gestionnaires de voirie et des chambres consulaires concernées.⁵⁰

Cette dernière version de la ZFE est étendue à toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants, ce qui élimine toute interprétation quant au caractère "régulier" du non-respect des normes de qualité de l'air. De plus, le calendrier fixe des étapes d'interdiction et réduit la marge de manœuvre laissée aux agglomérations.

Depuis 2010, l'instrument visant à interdire l'accès de certains véhicules à une zone donnée pour "lutter contre la pollution atmosphérique" a connu plusieurs évolutions pour devenir un instrument obligatoire. La ZAPA était un outil expérimental visant à faire travailler les agglomérations sur la faisabilité d'une telle zone et permettant l'élaboration d'une première catégorisation des véhicules. Les acteurs en charge de sa mise en place ont porté leurs premiers questionnements sur "l'acceptabilité" de cette zone, à l'image de l'ADEME et des différentes métropoles ayant mené des études de faisabilité.

En 2015, la ZCR a accordé davantage de pouvoir aux agglomérations, qui n'avaient plus besoin de l'approbation de l'État pour mettre en place cet outil. Paris a été la première ville à mettre en place une zone à circulation restreinte, suivie par Grenoble et Lyon en 2017. En 2019 et 2021, respectivement avec les lois LOM et Climat et Résilience, la zone à circulation restreinte devient une Zone à Faibles Émissions et l'objet évolue en un instrument obligatoire avant le 31 décembre 2024 pour les collectivités territoriales de plus de 150 000 habitants.

Depuis la loi LOM, huit agglomérations françaises ont mis en place des zones à faibles émissions, portant le total en France à onze. De plus, des zones sont en préparation dans 32 autres agglomérations pour tenir le calendrier indiqué par la loi Climat et Résilience (voir la Figure 1).

⁵⁰ *Ibid.*

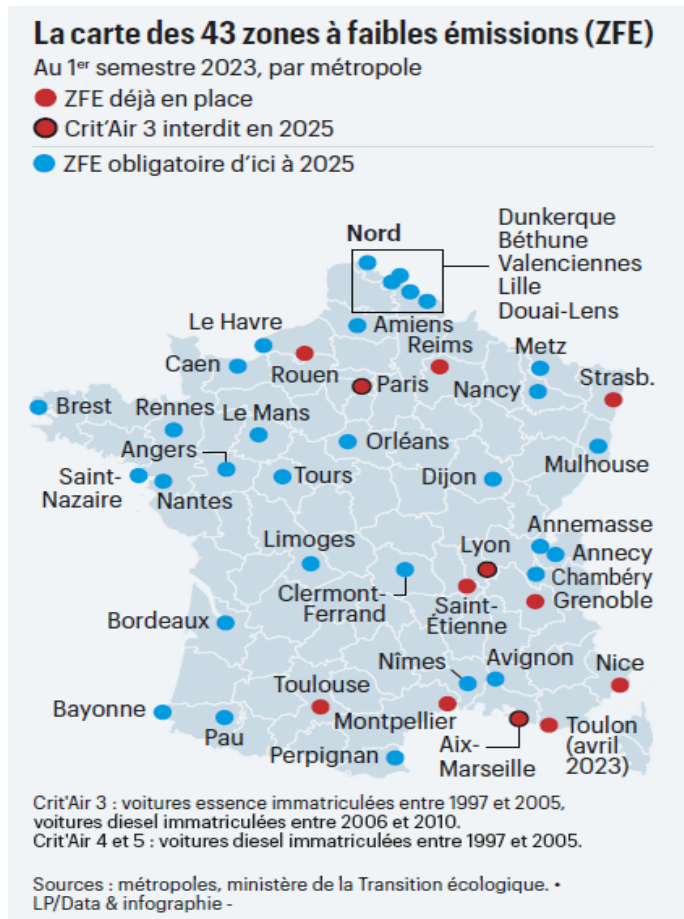


Figure 2 : Carte des 43 zone à faibles émissions ⁵¹

⁵¹ Victor Alexandre, Stanislas de Livonnière, Matthieu Pelloli, « ZFE : faibles émissions, forte exclusion ? », *Aujourd'hui en France*, n°7781, 12 mars 2023

2. L'héritage de l'ancien exécutif : La ZFE professionnelle un dispositif né dans l'indifférence et méconnu par le public concerné

A la Métropole de Lyon, la zone d'action prioritaire pour l'air représentera la première confrontation au « problème » d'acceptabilité pour la Métropole. Elle reculera pour manque de moyens pour la mise en place de dispositifs d'accompagnement du public. La ZCR puis la ZFE professionnelle verront le jour à la suite d'une concertation avec les professionnels, cette ZFE est votée à l'unanimité et nous verrons qu'avec ce public (les professionnels) et ce domaine de restriction (Crit'Air 5 à Crit'Air 3 interdit), « l'acceptabilité » ne semble pas encore être un problème pour les élus.

2.1. La ZAPA lyonnaise, le premier échec de la Métropole

Les premières études sur la mise en place d'une zone de circulation restreinte pour certains véhicules ont débuté dès 2010 sur le territoire de Lyon. Ces études ont été menées par le préfet dans le cadre du premier Plan de protection de l'atmosphère (PPA) adopté en 2008. Le PPA mentionne la mesure suivante : "Interdire les poids lourds (PL) et les véhicules utilitaires légers (VUL) les plus polluants". Le périmètre retenu pour les études était Lyon - Villeurbanne, à l'exception du boulevard Laurent Bonnevey. La restriction des véhicules PL antérieurs aux normes Euro 5 était prévue à « horizon fin 2016 », et aucune restriction n'était encore fixée pour les VUL⁵². La mesure était justifiée par des objectifs de santé publique visant à réduire les émissions de PM10 et de NOx, « leur réduction est donc un enjeu fort en termes environnementaux, notamment afin de réduire l'exposition à la pollution des populations. »⁵³

Bien que porté par les équipes du préfet, la Métropole de Lyon était intéressée par les études et souhaitait les cofinancer :

« J'ai suivi l'étude parce qu'à l'époque, on était très intéressé, on voulait même cofinancer les études, donc ça ne s'est pas fait, mais on a suivi de très près. Moi, je n'ai pas piloté l'étude, mais on l'a suivie de très près. On est allé assister à la restitution avec les bureaux d'études à toutes les étapes, et toutes les instances de travail et d'échange avec le bureau d'études avec les collègues de la DREAL. »⁵⁴

⁵² *Ibid.*

⁵³ Document de la DREAL Rhône Alpes, Révision du Plan de Protection de l'Atmosphère de l'agglomération lyonnaise, 31 janvier 2014, (Voir Annexe 2, p 146)

⁵⁴ Extrait d'un entretien personnel avec une Chargée d'étude qualité de l'air à la Métropole de Lyon

En 2010, lors de ces premières études, la question de l'acceptabilité ne se pose pas encore. Cependant, lors de l'étude suivante en 2012, la Métropole met en place pour la première fois une enquête de terrain visant à évaluer la faisabilité du projet.

Avec la mise en place des ZAPA en France, la Métropole de Lyon s'engage auprès de l'ADEME pour mener une étude de faisabilité d'une zone d'action prioritaire pour l'air sur le territoire métropolitain. Les études sont portées sur une interdiction des véhicules particuliers de manière à être complémentaire à l'étude précédente sur les véhicules professionnels. Dans cette optique la Métropole lyonnaise met en place une enquête auprès des particuliers. Les résultats montrent qu'à ce stade la population n'est pas opposée au projet mais qu'elle « s'adaptera ».

« Donc, on a fait une petite enquête pour savoir quelle serait la réaction des gens, pour savoir quelle serait leur réaction s'il y avait une interdiction. Bon, c'était plutôt, « on s'adaptera, on changera de véhicule, on prendra d'autres modes de faire », mais ce n'était pas... il n'y avait pas 80% de personnes qui étaient contre quoi. » ⁵⁵

L'exécutif métropolitain de l'époque ne mettra pas en place la ZAPA pour des différentes raisons notamment des questions relatives « à l'acceptabilité sociale » ⁵⁶. La chargée de mission de l'époque souligne aussi un manque de moyens de la part de la Métropole pour accompagner les changements de mobilité. Ainsi, malgré cette étude qui indique, selon la chargée de mission interrogée, que la population est prête à s'adapter et à changer de véhicule, l'exécutif renonce à aller jusqu'au bout. Il apparaît donc déjà une crainte de la part des élus métropolitains quant à la mise en place d'une mesure de restriction d'accès pour les véhicules :

« Et donc après on a fait une étude qualité d'air et on s'était arrêté à ce stade, donc on avait comptabilisé les véhicules qu'il fallait changer, et cetera, et on est arrivé à la décision que en fait, ça touchait trop les ménages modestes et qu'on n'avait pas les moyens de leur faire changer de véhicule et on avait pas forcément envisagé d'avoir une compensation financière pour les aider à remplacer leur véhicule, donc du coup l'action n'avait pas été mise en œuvre. » ⁵⁷

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la zone à faibles émissions (ZFE) de la métropole de Lyon. Dossier de concertation », p. 58 : « Si ces études présentaient des gains intéressants en termes de qualité de l'air, elles ont rapidement soulevé d'autres questions relatives à l'exercice du pouvoir de police de la circulation, au contrôle des mesures de restriction, à l'acceptabilité sociale du dispositif, et enfin à la capacité du territoire à s'adapter en termes d'alternatives. Les mesures envisagées n'ont pas été mis en œuvre. »

⁵⁷ Extrait d'un entretien personnel avec une Chargée d'étude qualité de l'air à la Métropole de Lyon

Cette première étude auprès des habitants pour comprendre leur comportement vis-à-vis de cette mesure apparaît lors de la réflexion sur l'interdiction des véhicules particuliers. Lors des études sur l'interdiction des véhicules professionnels, aucune enquête de terrain auprès des professionnels n'avait été menée, et il n'y avait pas non plus de réflexion sur la santé financière des entreprises, contrairement au cas des particuliers. Nous constaterons par la suite que, de la même manière, le dispositif de concertation mené par la Métropole en 2021 en vue de l'intégration des véhicules particuliers est beaucoup plus important que celui mis en place en 2019 pour l'interdiction des véhicules professionnels. Ainsi, la réflexion de la part des acteurs sur "l'acceptabilité" de cette mesure émerge avec l'intégration des particuliers à la restriction de circulation.

2.2. La mise en place de la ZCR lyonnaise pour les professionnels dans l'indifférence des acteurs politiques

En 2016, la Métropole de Lyon fait partie des 3 métropoles, avec Paris et Grenoble, à s'engager dans la mise en place d'une ZCR. Cette dernière a été introduite dans le cadre du "Plan Oxygène" adopté en juin 2016 par le Conseil de la Métropole, alors présidé par Gérard Collomb. Ce plan prévoit un ensemble de mesures visant à améliorer la qualité de l'air dans divers secteurs tels que l'industrie, l'immobilier et les transports. En ce qui concerne la mobilité, le Plan Oxygène met en avant la mesure de déclasser les autoroutes A6 et A7 en boulevards urbains (M6 et M7). Parallèlement, la Métropole prévoit également la création d'une "zone de circulation à faibles émissions"⁵⁸ à partir de 2017. À la manière d'Anne Hidalgo et de sa ZCR nommée "zone à basse émission" mise en place en 2015, la Métropole de Lyon a également choisi un nom différent pour cet outil : "zone de circulation à faible émission". L'objectif de cette zone, tel que défini dans le Plan Oxygène, est de restreindre l'accès, en premier lieu, aux poids lourds considérés comme "les plus polluants", puis d'étendre cette restriction aux véhicules utilitaires "les plus polluants"⁵⁹.

Le projet de ZFE⁶⁰ est ensuite présenté lors d'une Commission Générale le 6 novembre 2017 par Thierry Philip, qui est alors vice-président de la Métropole de Lyon en charge de l'environnement

⁵⁸ « Un plan Oxygène pour la Métropole », *MET'*, 24 juin 2016

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ La « Zone de circulation à faibles émissions » change de nom et se transforme en « Zone à Faibles Emissions » à la demande du Président de l'époque David Kimelfeld qui trouvent l'appellation ZCR trop « dur ». Le nom Zone à Faibles Emissions est alors la traduction du dispositif international « Low Emission Zone ». D'après un entretien personnel avec la Chargée d'étude qualité de l'air à la Métropole de Lyon : « David Kimelfeld il nous dit : « Bon c'est quand même super dur, ZCR, Zone à circulation restreinte, c'est quand même radicale et

et de la santé, La Métropole a pour objectif d'interdire les véhicules classés d'un Crit'air supérieur à 2 avant 2021. La mise en place de la ZFE sera accompagnée d'une concertation avec les communes et les professionnels afin de discuter du périmètre, des modalités dérogatoires et du calendrier et d'interdiction des véhicules ⁶¹.

Pour la mise en place de cette ZFE, la Métropole souhaite discuter avec les acteurs économiques. La concertation se déroule entre novembre 2017 et janvier 2018 avec les communes, et de décembre 2017 à février 2018 avec les professionnels, notamment avec les organisations représentant le transport routier de marchandises (TRM) et le transport routier de voyageurs (TRV), ainsi que les artisans. Cette concertation reste "réglementaire"⁶² et n'a pas l'ampleur de celle lancée en 2021 en vue de l'amplification de la ZFE.

A la suite de la concertation, les caractéristiques de cette ZFE professionnelle sont actées. Le périmètre, réfléchi à partir des études d'Atmo Auvergne Rhône-Alpes⁶³, englobe les villes de Lyon, Villeurbanne, Bron, Vénissieux (à l'intérieur du périphérique) et Caluire-et-Cuire. Pour le calendrier, à partir du 1er janvier 2020, les véhicules utilitaires légers professionnels et les poids lourds classés Crit'Air 4, 5 ou non classés ne pourront plus pénétrer dans le périmètre de la ZFE. Au 1er janvier 2021, ce seront les VUL professionnels et les PL classés Crit'Air 3 qui seront à leur tour interdits.

La ZFE pour les professionnels est alors votée à l'unanimité fin janvier 2019 en Conseil de la Métropole⁶⁴. Les retours des différents conseils municipaux sont majoritairement favorables. Les communes de l'Est lyonnais ont pour la plupart émis un avis positif malgré des inquiétudes quant au report de trafic sur leur territoire⁶⁵. D'autres communes auraient souhaité être intégrées dans le

tout, on pourrait pas trouver autre chose », et je lui dit « bah à l'international c'est Low Emission Zone, Zone à Faibles Emissions ». Et il me dit, « allez banco on va l'appeler comme ça ».

⁶¹ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du Conseil, Conseil du 15 décembre 2017 », Délibération n° 2017-2531

⁶² Répondant aux demandes de la loi en vue de l'instauration d'une ZCR, Voir l'article L2213-4-1 du Code général des collectivités territoriales, Version en vigueur du 19 août 2015 au 27 décembre 2019

⁶³ Extrait d'un entretien personnel avec le 1^{er} Vice-Président à la Métropole de Lyon de l'époque : « On s'était appuyé sur les études d'ATMO sur la qualité de l'air et bien sûr qu'on s'est rendu compte que là où il fallait porter l'effort c'était sur la grosse ville centre. Alors on dit Lyon, c'est la ville centre, mais la grosse ville centre, c'est Lyon plus Vénissieux Vaulx-en-Velin, enfin toutes les grosses communes, avant de gagner, les communes de première périphérie, 2e périphérie, qui, selon les études à ce moment-là, étaient moins impactées en termes de qualité de l'air. C'est pour ça qu'on a donc défini ce premier périmètre. »

⁶⁴ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 28 janvier 2019 », délibération n°2019-3326

⁶⁵ Christophe Gallet, « Pollution à Lyon : les villes de banlieue refusent de trinquer », *Le Progrès*, 1^{er} octobre 2018

périmètre de la ZFE⁶⁶. Ce vote à l'unanimité et les retours positifs des communes montrent que cette étape de la ZFE lyonnaise ne pose aucun problème, malgré l'opposition d'organisations de routiers telles que la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) ou l'Organisation des transporteurs routiers européens (OTRE).

Cette ZFE restreignant la circulation aux véhicules professionnels passe inaperçue auprès des élus. Ce vote ne donne lieu à aucune « bataille politique », et les élus interrogés quelques années plus tard ne se souviennent pas du vote :

« On n'en a pas fait une bataille politique monstrueuse non plus pour être honnête, on avait commencé à parler de ça, mais en se disant qu'il faudrait plutôt construire ça différemment, mais on n'a pas forcément plus bataillé dessus à cette époque en tout cas. »⁶⁷

« Mais bon, donc on n'avait pas un enjeu... ben ce n'était pas l'enjeu du passage aux particuliers, c'était voilà, ce n'était pas considéré comme une délibération à laquelle l'enjeu politique dominant...(…) J'aurais tendance à dire qu'on l'avait voté, mais...(…) D'ailleurs c'est typique, je ne me rappelle pas du vote, ce qui prouve que ça n'a pas fait l'objet d'un conflit, enfin d'un enjeu politique. »⁶⁸

Cette mise en place de la ZFE professionnelle, qui s'est déroulée presque dans l'indifférence générale, renforce notre questionnement sur la crainte des élus à l'égard de la ZFE et de son caractère "inacceptable". Cela confirme que les inquiétudes des élus se manifestent davantage lors de l'application de cet outil aux particuliers : "ce n'était pas l'enjeu du passage aux particuliers". Les premières études sur le terrain ont été menées dans le cadre des études de faisabilité d'une ZFE destinée aux particuliers, et les enjeux politiques d'une ZFE professionnelle ne sont pas considérés comme "dominants" par les acteurs.

⁶⁶ Fabrice Dufaud, « La Ville envisage d'intégrer la zone de faibles émissions », *Le Progrès*, 26 octobre 2018

⁶⁷ Extrait d'un entretien personnel avec la Vice-Présidente à la Participation et initiatives citoyennes du mandat actuel

⁶⁸ Extrait d'un entretien personnel avec un Conseiller Métropolitain membre de l'opposition lors du mandat de D. Kimelfeld de 2017-2020

2.3. La ZFE professionnelle : un dispositif méconnu par le public concerné

Les premières restrictions entrent en vigueur à partir du 1er janvier 2020, avec l'interdiction des VUL et PL classés Crit'air 4, 5 et non classés dans le périmètre défini. L'interdiction des véhicules classés Crit'air 3 prend effet le 1er janvier 2021.

Lors d'une enquête menée par la Chambre de commerce et d'industrie de Lyon Métropole (CCI) en 2021, suite à l'entrée en vigueur de l'arrêté incluant les véhicules PL et VUL classés Crit'Air 3 dans la ZFE, la CCI constate que l'outil est méconnu des entreprises et n'est donc pas respecté.

« Le constat qui était fait en 2021 (...), c'est qu'en fait très très très très peu d'entreprises étaient au courant, c'était vraiment quelque chose de très confidentiel finalement. Il y avait les entreprises de transport qui étaient un peu au courant les entreprises de BTP et pour la majeure partie des entreprises, elles ne savent pas, elles n'avaient pas connaissance de la ZFE et qu'elles devaient être en réglementation par rapport à ça. »⁶⁹

La ZFE étant une réglementation et non un outil incitatif, la Métropole de Lyon n'a théoriquement pas besoin de mettre en place une communication pour faire connaître la mesure et s'assurer de son respect, car il s'agit d'un instrument coercitif. Cependant, dans le cas de la ZFE, l'absence d'outils de contrôle, combinée à un manque de communication, conduit à une méconnaissance de cette restriction. Cette méconnaissance de la mesure entraîne son inefficacité : « il ne se passe rien ».

« Le dimensionnement budgétaire qui avait été vu à l'époque, il s'est révélé largement surdimensionné puisqu'en fait pendant plusieurs années, pratiquement personne n'a demandé d'aide en fait. Ce qui renvoie à la question, ok on fait une règle, mais en fait comme il n'y a pas de contrôle il ne se passe rien. »⁷⁰

⁶⁹ Extrait d'un entretien personnel avec le Responsable Territorial de la délégation de Lyon à la CCI

⁷⁰ Extrait d'un entretien personnel avec un Conseiller Métropolitain membre de l'opposition lors du mandat de D. Kimelfeld de 2017-2020

En janvier 2021, le Ministre délégué aux Transports⁷¹, Jean-Baptiste Djebbari, a annoncé la mise en place d'un dispositif de contrôle radar automatisé pour fin 2021. Cependant, à ce jour, aucun dispositif de contrôle n'a encore été mis en place. Plus récemment, le ministre de la Transition écologique, Christophe Béchu, et le ministre délégué aux Transports, Clément Beaune, ont annoncé que la mise en place de ce dispositif serait effectuée au second semestre 2024 ⁷².

La ZFE professionnelle lyonnaise est alors mise en place en 2019 à l'unanimité au Conseil de la Métropole. Cette réglementation entre en vigueur en 2020 dans l'indifférence des acteurs concernés. Ce manque d'intérêt de la part des acteurs politiques interroge sur la crainte du futur exécutif quant à la mise en place de la ZFE pour les particuliers. Il apparaît que c'est l'application de la mesure à un public de particuliers qui engendre, chez les acteurs politiques, la crainte et les interrogations sur « l'acceptabilité » du public. En effet, ces réflexions ne sont pas intervenues lors de la mise en place de la Zone à Faibles Émissions à destination des professionnels.

Ainsi, la Métropole lyonnaise a étudié dès 2010 la mise en place d'un instrument pour restreindre l'accès à des véhicules jugés polluants. La ZAPA lyonnaise ne verra finalement pas le jour pour différentes raisons. Cependant, en 2015, la Métropole répond à l'appel d'offre du gouvernement pour mettre en place une ZCR. Cette ZCR sera finalement renommée en ZFE et s'appliquera aux véhicules professionnels. Sa mise en place est accompagnée d'une concertation réglementaire telle que définie par la loi, et la ZFE est votée à l'unanimité dans l'indifférence des élus comme du public concerné.

⁷¹ « La vidéo-verbalisation des véhicules les plus polluants annoncée pour fin 2021 dans le Grand Paris », *Les Echos*, 13 janvier 2021, p. 4

⁷² Jila Varoquier, « Dans les ZFE, le contrôle des véhicules polluants sera automatique », *Aujourd'hui en France*, 26 Octobre 2022, p.4

3. « L’amplification » de la ZFE : Le fer de lance du nouvel exécutif

En juillet 2020, l’élection de Bruno Bernard et du parti écologiste (Europe Ecologie Les Verts) à la tête de la Métropole lyonnaise positionne la ZFE en haut de l’agenda politique métropolitain. Le nouveau Président annonce dès le premier mois de son mandat l’extension de la ZFE aux véhicules particuliers⁷³. En novembre 2020, lors d’interviews dans la presse nationale et régionale, Bruno Bernard réitère son vœu de campagne de supprimer les véhicules diesel du périmètre de la ZFE d’ici 2026. À l’hiver, toute une organisation dédiée au projet « d’amplification » de la ZFE est mise en place, regroupant plus de 30 personnes réparties dans tous les services de la métropole, et les élus se réunissent une première fois.

Afin d’organiser la mise en place de la ZFE, l’exécutif écologiste va créer un ensemble de lieux de débat – un comité de pilotage, des groupes de travail – où les élus se réunissent pour discuter, argumenter et batailler pour leur vision du projet.

Ces groupes créés par la Métropole se rapprochent des « arènes discrètes » définies par Philippe Zittoun et Sébastien Chailleux (2021). Les auteurs définissent trois « espaces de débat »⁷⁴ : le « forum public », les « atriums hermétiques » et les « arènes discrètes ». Dans chacun de ces espaces, les acteurs vont construire, tester et remodeler leurs « énoncés ». Au-delà de leurs auteurs et de leurs contenus, Zittoun et Chailleux insistent sur l’importance du lieu dans lequel les débats prennent place.

Les deux auteurs définissent un premier espace qu’ils appellent le « forum public », en référence au concept de Bruno Jobert (1994). Cet espace est caractérisé par la largeur de l’auditoire, il englobe les discours dans les médias, les prises de parole à l’assemblée ou encore les débats sur les réseaux sociaux.

Les auteurs développent quatre caractéristiques propres à ces « forums publics ». D’abord, les pratiques discursives s’apparentent à des allocutions, des plaidoyers. Ensuite, le discours énoncé dans ces « forums publics » échappe à ceux et celles qui l’ont prononcé, le discours est répété, commenté

⁷³ "A l'automne, nous allons annoncer notre calendrier pour la ZFE afin de préparer la population (...) A nous de l'étendre aux véhicules particuliers , nous ferons des propositions en ce sens"

D. Bd avec AFP, « Lyon vers une interdiction des véhicules particuliers les plus polluants ? », 20 Minutes, 27 juillet 2020, consulté le 5 avril 2023

⁷⁴ « Les lieux où les acteurs discutent concrètement. La notion d'espace s'attache à une réalité empirique que l'on peut observer ou reconstituer et non à une métaphore par trop abstraite. Un espace de débat est donc le lieu où les individus se rencontrent et discutent, soit pour coopérer, soit pour s'affronter. »

Zittoun P, Chailleux S, *L'Etat sous pression, Enquête sur l'interdiction française du gaz de schiste*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, p40.

et interprété. Une troisième caractéristique est liée à la propriété du discours ; ce dernier va être associé et « indissociable » de son auteur. Enfin, le « forum public » est défini comme un espace « à la fois ouvert et fermé », « ouvert » dans le sens où le cercle d'accès à l'expression publique n'est pas réservé à quelques personnes, cependant il n'est pas non plus accessible à tous, d'où ce caractère « fermé ».

« Le forum public est donc un espace de débat, où les locuteurs façonnent leur discours pour répondre à la nécessité de convaincre un public insaisissable, à celle de maîtriser leur identité, de conjurer le sort qui serait fait à leur propos, via les multiples interprétations et à créer les conditions de sa reprise médiatique. La production du discours « en public » doit être comprise comme le résultat d'une production le plus souvent maîtrisée organisée et structurée pour la publicisation. »⁷⁵

Un deuxième espace est celui de « l'atrium hermétique ». Il est défini comme un espace dans lequel « règne une autorité légitime ». Le « propriétaire » fixe les règles, décide des personnes présentes, de leur rôle, et dirige la discussion. Les pratiques discursives y sont donc régulées. Les auteurs citent notamment les réunions organisées au sein des systèmes bureaucratiques.

Cet « atrium » présente quatre caractéristiques. D'abord, contrairement au « forum public », l'atrium est un lieu d'échange entre les participants. Cela permet aux locuteurs de garder le contrôle de leurs propos et de leur fabriquer du sens et de la cohérence. Une deuxième caractéristique réside dans un « régime discursif unique », celui de la « faisabilité ». Les auteurs soulignent que dans ces « atriums », pour qu'un propos soit considéré par les participants, il doit relever du domaine du « faisable » et être prouvé par une argumentation technique. Cette distinction entre le « faisable » et « l'infaisable » est délibérée par les « propriétaires » de l'atrium, ce qui en fait la troisième caractéristique de cet espace. Enfin, l'atrium est considéré par ses auteurs comme une « citadelle », un espace avec une régulation d'accès forte régie par les « propriétaires » et donnant lieu à peu de conflits grâce à leur autorité.

Le troisième espace est « l'arène discrète », dénommé ainsi en référence au concept de Jobert (1994) que les auteurs reprennent « non pas pour qualifier un espace de négociation et de coordination, mais plutôt de compétition, d'affrontement et de rivalité. »⁷⁶.

⁷⁵ Zittoun P, Chailleux S, *L'Etat sous pression, Enquête sur l'interdiction française du gaz de schiste*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021, p45

⁷⁶ Ibid, p47

Cette « arène discrète » est définie par ses différences avec les autres espaces de débat. D'abord, l'arène est un lieu conflictuel où les participants s'affrontent et luttent pour imposer leurs arguments au détriment des autres. Cela diffère des « forums » où le débat est indirect par des « interventions superposées », il se distingue aussi des « atriiums » car personne ne régule le débat. Les auteurs désignent les réunions interministérielles comme un bon exemple d'arène, lorsque deux ministres disposant d'une même légitimité débattent sur un sujet impliquant leurs deux ministères.

Nous verrons dans cette partie que Bruno Bernard s'exprime d'abord dans le « forum public » pour asseoir sa propriété sur l'interdiction des diesels. Les deux groupes de travail créés par l'exécutif pourront être considérés comme des « atriiums » tant l'exécutif écologiste domine les sujets débattus et les décisions finales. Le COPIL quant à lui se révélera être une « arène » dans laquelle se déroulent des débats entre les Vice-Présidents concernant les modalités de la ZFE.

3.1. Une communication d'ampleur pour apporter des premiers résultats

Dès son élection en juillet 2020, Bruno Bernard lance une vaste campagne de communication sur son ambition concernant la ZFE. En rappelant son objectif d'interdire les véhicules diesel d'ici 2026, Bruno Bernard cherche à réduire les ventes de véhicules neufs et à obtenir des premiers résultats immédiats.

Dans sa première intervention en juillet 2020, Bruno Bernard annonce l'extension de la ZFE aux véhicules particuliers. Le Président souhaite "préparer la population", une formule montrant d'ores et déjà une préoccupation concernant la réception de sa mesure par la population.

« A l'automne, nous allons annoncer notre calendrier pour la ZFE afin de préparer la population (...) A nous de l'étendre aux véhicules particuliers , nous ferons des propositions en ce sens » ⁷⁷

Au début du mois de novembre, le Président annonce l'objectif principal de cette amplification : la sortie du diesel d'ici la fin du mandat. Afin de toucher le plus grand nombre, la Métropole met en place

⁷⁷ D. Bd avec AFP, « Lyon vers une interdiction des véhicules particuliers les plus polluants ? », *20 Minutes*, 27 juillet 2020, consulté le 5 avril 2023

une communication d'ampleur nationale avec une annonce au journal de France 3, à BFM Lyon⁷⁸ et des relais dans d'autres journaux nationaux⁷⁹ et dans la presse régional⁸⁰.

« En novembre 2020, il [le Président] a fait une intervention sur France 3 et une expression dans un quotidien national, pour dire « nous souhaitons sortir du diesel d'ici la fin du mandat », c'est-à-dire 2026, c'est à dire que l'on va présenter un projet de ZFE qui ira jusqu'à interdire les crit'air 2 sur un périmètre central. C'est l'objectif politique principal, qui a été annoncé tôt, et qui vise aussi à tarir les ventes de diesel neuf. Puisque tant qu'on dit que les crit'air 2 sont autorisés, les gens continuent à acheter des diesel neufs, et cela ne fait pas baisser la pollution dans l'agglomération et sa zone centrale. »⁸¹

Le discours du Président est performatif et constitue un marqueur d'identité. Il est performatif dans le sens où il induit l'action. Cette communication vise à réduire les ventes de véhicules diesel neufs et à obtenir des résultats immédiats en termes de réduction de la pollution, même avant la mise en place de l'interdiction. À travers ce discours, Bruno Bernard revendique également une forme de propriété sur la proposition. Ses paroles engagent sa personne et son rôle politique. Ainsi, l'interdiction des véhicules diesel est étroitement liée à l'identité et à la position politique du Président.

3.2. L'organisation politique du projet : Trois « espaces de débat ».

En fin d'année 2020, une toute nouvelle organisation de projet prend forme. Un comité de pilotage (COPI) est créé pour piloter le projet. Deux groupes de travail sont également mis en place pour discuter du projet avec les groupes politiques de la majorité, mais aussi avec l'ensemble des groupes politiques de la Métropole. Afin de réaliser les études, la concertation, la communication et l'accompagnement du public, la nouvelle cheffe de projet construit un organigramme d'une quarantaine de personnes travaillant dans différentes directions de la Métropole.

⁷⁸ *Bonjour Lyon*, 17 novembre 2020, BFM Lyon

⁷⁹ Catherine Lagrange, « Lyon, premier à interdire le diesel », *Aujourd'hui en France*, 30 novembre 2020, p.18 ; Léa Delpont, « Grand Lyon : bientôt la fin du diesel », *Les Echos*, 26 novembre 2020

⁸⁰ Valérie Bruno, « Exit les diesels, La Métropole veut élargir la zone à faibles émissions », *Le Progrès*, 14 novembre 2020, p 18

⁸¹ Extrait d'un entretien personnel avec le Conseiller Transport du Président de la Métropole, dans le document Fraisse L, Pizzuto L, Starzak A, dir. Mazoyer H, Séminaire de méthode 2022-2023, Projet d'amplification de la ZFE Lyonnaise: Un dossier à l'articulation entre le politique et l'administratif, Février 2023

3.2.1. La constitution du COPIL et la volonté d'introduire la concertation dès l'origine.

Le projet se structure dans son cadre décisionnel, impliquant différents groupes où les élus se réunissent pour prendre des décisions, débattre, ou recueillir des informations. L'organe principal de décision est le Comité de Pilotage du projet, où les étapes du projet sont actées.

Lors de la création du projet à l'hiver 2020, le Vice-Président (VP) aux Déplacements, à l'intermodalité et à la logistique urbaine, désigné comme l'élu en charge du projet de ZFE, forme une équipe d'élus appelée le Comité de Pilotage (COPIL). La composition de ce groupe est décidée avec l'avis du Président de la Métropole et comprend de manière permanente le Président de la Métropole lui-même, la cheffe de projet ZFE, le Conseiller technique Transports & Mobilités du Cabinet du Président, ainsi que les Vices-Présidents suivants : le VP aux Déplacements, à l'intermodalité et à la logistique urbaine, le VP à l'Environnement, à la protection animale et à la prévention des risques, le VP à la Voirie et aux mobilités actives, et enfin, la VP à la Participation citoyenne et aux initiatives citoyennes.

La composition du groupe est déterminée en fonction des principaux thèmes du projet, à savoir la mobilité, l'environnement et la concertation. Il est décidé d'intégrer la Vice-Présidente en charge de la Participation au COPIL, bien que cela ne soit pas systématique. Selon le Conseiller transport du Président: « elle [VP Participation] ne suit pas tous les projets, elle ne peut pas être dans tous les COPIL, mais celui-là oui »⁸². Ce choix reflète la volonté des élus d'inscrire la concertation comme un élément central du projet dès le début.

Ce choix engendre des conséquences politiques puisque la VP Participation ne fait pas partie du groupe Ecologistes comme les 3 autres VP présents au COPIL. La VP Participation n'a pas la même vision du projet ZFE que les élus écologistes. Les points de vue divergent sur la manière de mener la concertation et sur l'engagement principal des écologistes d'exclure les Crit'air 2 pour 2026. Nous allons voir par la suite que la VP Participation aura un impact important dans la mise en place de la concertation et par conséquent dans la mise en avant d'un « problème d'acceptabilité ».

Ces COPIL sont préparées en amont par différents acteurs. Le Vice-Président aux Déplacements, la Cheffe de projet et ses services⁸³ définissent le thème de la discussion. Le Président

⁸² Extrait d'un entretien personnel avec le Conseiller transport du Président

⁸³ Extrait d'un entretien personnel avec la Cheffe de projet : « Il y a aussi effectivement les rendez-vous avec Jean-Charles Kohlhaas qui est notre VP sur ce dossier et avec lequel, à chaque fois qu'il y a une grande décision, ou un copil, évidemment on voit le VP avant, on prépare, on ajuste la préparation du COPIL »

de la Métropole prépare les décisions en échangeant avec son Conseiller en transport et à la lecture de notes fournies par les services concernés⁸⁴.

Ensuite, lors des COPIL, les services présentent leurs sujets à l'ensemble du groupe. La discussion aborde les caractéristiques techniques du projet afin de permettre aux élus d'acter leurs choix⁸⁵ et d'indiquer aux services la marche à suivre pour la suite.

Nous verrons dans le chapitre 2 que le COPIL correspond à la notion d'"arène discrète" telle que définie par Zittoun et Chailleux (2021). C'est au sein de ce COPIL que les quatre Vice-Présidents vont débattre des modalités de la ZFE ainsi que de l'importance à accorder à la concertation. C'est là que va s'instaurer la lutte entre le « problème d'acceptabilité » et le « problème de la qualité de l'air »

3.2.2. Les Groupes de travail : Des « atriums » politiques de discussion et de partage d'informations

Dans le même temps, l'exécutif métropolitain met également en place deux Groupes de Travail (GT) spécifiques pour le projet de ZFE. Il y a un groupe de travail avec les membres des groupes de la majorité⁸⁶, appelé « GT Majorité », et un groupe de travail avec tous les groupes politiques de la Métropole, appelé « GT Elus/Services ».

Le GT Majorité est animé par le VP Déplacements et le Conseiller Transport du Président. Il s'est réuni neuf fois⁸⁷ depuis le début du projet. Il est composé des élus des 5 groupes de la majorité, chaque groupe désigne un ou plusieurs élus pour y participer. D'après le Conseiller Transport du Président, ce

⁸⁴ Extrait d'un entretien personnel avec le Conseiller transport du Président : « Les décisions, elles sont bien actées en CoPil, mais très souvent elles sont préparées avant (...) donc il y a des échanges avec le président, (...) et moi en tant que conseiller, je prépare une note pour le week-end précédent, à chaque réunion de CoPil et en général on a un point bilatéral, on échange sur ce qui va se dire en CoPil. Donc, je dirais qu'il y a beaucoup de décisions ou d'orientation président qui se mûrissent pendant le week-end à la lecture de ma note et de la note des services».

⁸⁵ Extrait d'un entretien personnel avec le VP à l'Environnement : « C'est des services qui vont nous présenter tel sujet, ce n'est pas qu'une discussion qui est politique, on est vraiment sur des choses qui sont très techniques pour pouvoir nous permettre de faire un choix. Et quand on a fini le CoPil, les fonctionnaires s'en vont en disant : « voilà, c'est le choix qui est arrêté, c'est là-dessus qu'on travaille »

⁸⁶ La majorité métropolitaine pour le mandat 2020-2026 regroupe 6 groupes politiques : Les Ecologistes ; Socialistes, la gauche sociale et écologique et apparentés ; Communiste et républicain ; Métropole en commun ; Métropole insoumise, résiliente et solidaire ; et La Métropole pour tous

⁸⁷ Extrait d'un entretien personnel avec le Conseiller transport du Président : « Donc il y a un groupe majo avec simplement les élus des 5 groupes de la majorité qui s'est réuni 9 fois depuis le début du mandat. Et il y a un groupe dit groupe de travail élu-service, qui réunit les mêmes plus les 5 groupes de l'opposition, et qui s'est également réuni 9 fois depuis le début du mandat »

groupe se réunit en amont du GT Elus/Services afin de pouvoir discuter librement avant de rencontrer les groupes d'opposition :

« On réunit dans un premier temps la Majo pour pouvoir se dire des choses qui ne pourront pas être dites en présence de l'opposition. »⁸⁸

Le second GT est animé par les membres des services pertinents selon le sujet traité. Il s'est lui aussi réuni 9 fois⁸⁹ depuis le début du mandat. Tous les groupes politiques de la métropole y sont présents par l'intermédiaire de deux à trois élus par groupe.

D'après le Conseiller Transport du président, l'objectif politique derrière ce groupe de travail est d'informer et de consulter l'opposition afin de se prémunir d'une « attaque » concernant un manque de communication de la part de la majorité.

« Ça nous permet quand même, d'une on n'est pas à l'abri de recueillir des bonnes idées, de 2, sinon de trouver un consensus, d'aplanir certains sujets qui n'auraient pas lieu et donc de priver aussi l'opposition d'arguments en Conseil dans son expression publique. Et puis enfin là, c'est quelque part de la base tactique, ça permet aussi de dire, on vous a écouté, on a concerté puisqu'un des principaux axes d'attaque de l'opposition sur tous les dossiers, c'est de dire : « on n'est jamais prévenu, on n'est jamais au courant vous nous mépriser. » (...) Et tactiquement, c'est aussi pour ça que je me souviens des numéros de réunion, je peux vous dire qu'il y en a eu 9 parce qu'on les numérote. »

Ainsi, les décisions concernant le projet sont discutées et actées par les 4 VP au sein du COPIL. Ensuite, intervient un travail de communication et de discussion au sein des GT pour partager ces décisions et l'avancée du projet avec les groupes de la majorité, puis avec les groupes de l'opposition.

Ces deux groupes de travail se rapprochent de « l'atrium hermétique » (Zittoun et Chailleux, 2021). Ils sont fortement régulés par les membres du Comité de pilotage qui ont au préalable pris les décisions et fixé les règles des débats. La « faisabilité » des arguments proposés dans ces GT est évaluée par les élus écologistes : « on n'est pas à l'abri de recueillir des bonnes idées ». Les arguments à

⁸⁸ *Ibid*

⁸⁹ *Ibid*, « Donc il y a un groupe majo avec simplement les élus des 5 groupes de la majorité qui s'est réuni 9 fois depuis le début du mandat. Et il y a un groupe dit groupe de travail élu-service, qui réunit les mêmes plus les 5 groupes de l'opposition, et qui s'est également réuni 9 fois depuis le début du mandat »

l'encounter du projet proposé ne prennent finalement que peu de poids dans les discussions, comme nous le verrons par la suite.

3.2.3. L'organisation des services métropolitains

L'organisation de ce projet « d'amplification » de la ZFE diffère complètement du précédent projet de ZFE professionnelle. Sous le mandat de David Kimelfield, le projet ne comptait que deux personnes dédiées dans les services. En décembre 2020, l'exécutif écologiste fait appel à une nouvelle cheffe de projet pour la ZFE. Celle-ci va alors créer un organigramme regroupant plus de trente personnes de différentes « délégations » au sein de la Métropole.

La nouvelle cheffe du projet « d'amplification » crée alors de toute pièce cet organigramme. Lors de notre entretien, elle se dit « estomaquée » par l'absence d'organisation du projet de ZFE professionnelle :

« Je suis estomaquée parce qu'en fait, je ne vois pas comment on fait du projet sans planning, sans organisation, la ZFE pro comme la ZFE particulier, c'est un objet politique donc moi je suis très surprise. Donc non, ça n'existe pas, il n'y avait rien en fait. »⁹⁰

Pour construire ce projet à partir de « rien », la cheffe de projet fait appel à des agents de différents services de la métropole. Cette organisation de projet se confronte donc à l'organisation administrative métropolitaine. La libération des agents métropolitains pour le projet de ZFE requiert des accords entre les différents directeurs de service.

L'administration métropolitaine est organisée en 3 niveaux hiérarchiques. Le premier est la Direction Générale des Services (DGS), dirigée par une directrice. La DGS compte 7 « délégations », chacune d'entre elles est dirigée par un ou une responsable, et est rattachée à un ou plusieurs élus qui participent à la gouvernance des projets de la délégation. Ensuite, chaque délégation comporte différentes « directions », chacune sous l'autorité d'un ou d'une directrice. Le projet de ZFE est porté par la Direction Mobilité (DirMob) au sein de la Délégation Urbanisme & mobilité (DUM) sous l'autorité de la DGS. Ainsi, la Cheffe de Projet ZFE fait partie de la DirMob sous la direction de la directrice des Mobilités, elle-même sous l'autorité du chef de la DUM, puis de la directrice de la DGS.

⁹⁰ Extrait d'un entretien personnel avec la cheffe de projet ZFE

Pour le projet ZFE, la cheffe de projet a fait appel à des membres de 12 directions différentes réparties dans 6 délégations distinctes. Certaines directions sont impliquées pour des tâches très spécifiques telles que le juridique, la communication ou le financement, et interviennent à des moments ponctuels. Trois directions ont joué un rôle prépondérant dans l'organigramme du projet : la direction mobilité, la Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP) et la Direction Environnement, Écologie, Énergie (DEEE). Ces directions sont respectivement rattachées au Vice-Président Voirie et au Vice-Président Déplacement, à la Vice-Présidente Participation et au Vice-Président Environnement, les quatre VPs présents au COPIL.

Parmi les 3 directions majoritairement représenté dans l'organigramme du projet, la présence de la DPDP est le résultat du choix de l'exécutif d'inclure une forte dimension « concertation » à son projet et d'intégrer la VP Participation au Copil.

Finalement, l'élection de Bruno Bernard et du parti écologiste à la Métropole lyonnaise positionne la ZFE en haut de haut de l'agenda politique métropolitain. Bruno Bernard communique dès le début de son mandat pour obtenir des premiers résultat sur les ventes de véhicules diesels. Un cadre administratif prend forme et des « espaces » de débat plus ou moins ouvert sont mis en place pour définir les caractéristiques de la ZFE.

Conclusion du Chapitre 1

Cet historique autour de la création de la ZFE nous permet d'identifier chez les acteurs l'émergence d'un « problème d'acceptabilité » dès les premières réflexions autour de cet outil coercitif, qu'il s'agisse de la ZAPA, de la ZCR ou de la ZFE.

À Lyon, ces questions émergent également lors des études de « faisabilité » d'une ZCR pour les particuliers. Ce sujet est également présent, mais dans une moindre mesure, lors de la mise en place de la ZFE pour les professionnels. Cette ZFE ne suscite alors aucun conflit politique parmi les élus, et les acteurs économiques, peu informés, ne se mobilisent pas contre cette mesure.

L'élection de Bruno Bernard en juillet 2020 va donner une nouvelle impulsion à la ZFE au sein de la Métropole. L'exécutif communique et construit la structure administrative et décisionnelle de son projet « d'amplification » de la zone à faibles émissions. Des lieux de débat prennent forme, regroupant les élus de la majorité comme de l'opposition. Nous aborderons dans le prochain chapitre le contenu de ces débats et leurs conséquences dans la progression du « problème d'acceptabilité ».

Chapitre 2 : Rendre acceptable, mobiliser les dispositifs de concertation

Lors des premières réunions du COPIL, au début de l'année 2021, l'exécutif métropolitain décide d'engager une grande concertation préalable qui aura lieu entre septembre 2021 et mars 2022. Les modalités de cette concertation donneront lieu à des débats entre les élus. Cette concertation va permettre aux élus de tester leur dispositif, de confronter les modalités de la ZFE à l'épreuve de "l'acceptabilité".

Malgré l'apparence d'un succès, nous verrons comment le futur échec du Président de la Métropole vis-à-vis de l'exclusion des Crit'Air 2 s'est développé durant cette phase. Cette partie mettra en évidence comment Bruno Bernard et son équipe ont donné vie à la question de "l'acceptabilité", notamment par la mise en place d'une grande concertation en réponse à cette problématique.

1. Les modalités de concertation et le développement du problème d'acceptabilité

L'exécutif métropolitain va mettre en place, entre septembre 2021 et février 2022, une concertation d'envergure autour de quatre « scènes de concertation »⁹¹, décrivant chacune un public spécifique : « Grand Public », « Acteurs économiques », « Agents » et « Communes ». Chaque « scène » a donné lieu à différents événements, notamment 6 ateliers dédiés aux acteurs économiques, 20 réunions avec les élus communaux, la mise en place d'un « Panel Citoyen »⁹², etc. D'après le Bilan de concertation, plus de « 30 000 expressions » ont été recueillies au cours des 6 mois de concertation. Cette « concertation préalable » est un dispositif non obligatoire et mis en place de manière volontaire par le Copil. La CNDP a aussi été saisie volontairement « pour garantir la rigueur du bilan de cette concertation »⁹³.

⁹¹ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon... *op. cit.*

⁹² « Sur le modèle de la Convention citoyenne pour le climat, (...) [le panel citoyen] est un outil de concertation dans lequel des citoyens volontaires s'impliquent et prennent le temps de recevoir une formation, de se forger une idée sur un projet complexe et de faire émerger leur opinion collective, sous forme de propositions contenues dans un avis. »

Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon... *op. cit.* p37

⁹³ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021 », délibération n°2021-0470, 18 mars 2021

Pour comprendre l'importance et les moyens mobilisés pour la concertation, cette section se penche sur le processus décisionnel et sur la manière dont les acteurs ont constamment déployé différents moyens et dispositifs pour « rendre acceptable » la mesure.

1.1. Le choix d'une concertation ambitieuse en réponse au problème « d'acceptabilité »

Suite à l'arrivée de la nouvelle cheffe de projet en décembre 2020, l'exécutif décide de rédiger une première délibération concernant la ZFE en prévision d'un vote lors du Conseil Métropolitain du 15 mars 2021. Cette délibération, qualifiée de "cadre" par l'exécutif, a pour objectif de « poser les fondements politiques »⁹⁴ du projet ainsi que son ambition, à savoir la sortie du diesel et la construction d'un « objet de mobilité »⁹⁵.

Ainsi, les COPIL des mois de janvier et février 2021 sont dédiés à la préparation de la délibération du 15 mars 2021. Lors de ces COPIL, des premières divergences apparaissent concernant l'objectif de sortie du diesel d'ici 2026 et les modalités de concertation. Ces divergences sont portées par la VP à la Participation qui, en raison de son appartenance au groupe "Métropole en commun", s'oppose à la sortie du diesel et demande un dispositif de concertation plus vaste.

La VP Participation est membre du groupe « Métropole en commun »⁹⁶, qui compte 3 élus au sein du Conseil Métropolitain. Ce groupe politique, « résolument à gauche », soutient une mobilisation des citoyens métropolitains « pour faire face aux grands enjeux écologiques de notre temps » et s'oppose à une « action radicale pour faire face au changement climatique ». Par conséquent, l'élue à la participation s'oppose dès le début du projet à l'objectif d'exclusion des véhicules Crit'Air 2 d'ici 2026:

« Au début, c'était 1 janvier 2026 [l'interdiction des Crit'Air 2], j'ai dit « ça, c'est mort », les critères 2 c'est impossible, c'est trop tôt, je sais bien que d'un point de vue écologique c'est pas trop tôt, mais d'un point de vue de l'acceptabilité, c'est trop tôt. »

⁹⁴ Extrait d'un entretien personnel avec la VP à la Participation : « La délibération cadre, c'est une délibération politique ou finalement ce qui compte surtout là, (...), c'est de poser en fait les fondements politiques. Donc c'est ça veut dire quoi ? Ça veut dire l'ambition : sortie du diesel, objectif : un objet qui n'est pas qu'un objet rénovation du parc automobile, mais qui est un objet de mobilité. »

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ D'après le site <http://www.metropoleencommun.fr/> consulté le 28/07/2023 : « Le mouvement s'inscrit résolument à gauche et dans la tradition de l'humanisme lyonnais. Notre perspective politique articule un souci constant pour l'égalité sociale et les solidarités, la nécessaire réappropriation du politique par les citoyen.ne.s dans un contexte de défiance envers l'action politique, et, l'action radicale pour faire face au changement climatique »

Ainsi, dès le début du projet, la VP à la Participation s'oppose à cet objectif et met en avant le fait que cette mesure serait trop rapide pour garantir son « acceptabilité ». Elle oppose directement l'enjeu de « l'acceptabilité » à l'enjeu « écologique », en donnant une place prépondérante au premier. De son point de vue, l'enjeu principal du projet est de « rendre acceptable » la ZFE. En convaincant l'exécutif d'organiser une concertation d'envergure, l'élue va faire grimper l'importance de « l'acceptabilité ».

En s'opposant au Crit'Air 2, la VP à la Participation fait valoir sa position au sein de son groupe politique. Cette opposition participe à la construction politique de la VP, au même titre que son discours sur le besoin d'une concertation participe à asseoir son identité en tant que VP en charge de la participation et des initiatives citoyennes.

Lors des premiers COPIL de janvier et février 2021, la VP à la Participation s'oppose au dispositif de concertation initialement prévu. Lors de notre entretien, elle décrit le mode de concertation présenté au départ comme étant « relativement peu important » :

« Moi ce que j'ai dit, c'est que ça ne pourrait pas, sur un sujet comme ça, être acceptable sans en débattre avec la population. Non seulement en débattre, mais vraiment mettre au pot en face, ce que cela suppose comme contrainte. (...) Et quand le sujet ZFE est arrivé dans l'exécutif de la métropole, il est arrivé avec un mode de concertation relativement peu important (...). »⁹⁷

Pour l'élue en charge de la Participation, « être acceptable » devient une condition nécessaire à la mise en place du projet. Elle donne de l'importance au « problème d'acceptabilité ». Elle insiste alors sur la nécessité d'un débat avec la population, où l'exécutif doit clairement présenter les contraintes que la zone à faibles émissions impose à la population. Selon elle, sans ce débat, la mise en place d'une ZFE « ne pourrait pas être acceptable ».

Lors de ce même entretien, la VP à la Participation indique avoir provoqué la négociation des modalités de concertation en assurant que son groupe ne voterait pas ou voterait contre le projet de ZFE avec ces conditions de concertation :

Moi j'ai affirmé que si c'était comme ça, étant donné ma délégation [la DPDP] et la position de mon groupe, on ne voterait pas cette délibération, on ne la votera pas, voire on voterait contre, donc ce qui a enclenché de la négo puisque la majorité est courte, hein sur ce sujet. »

⁹⁷ Extrait d'un entretien personnel avec la VP à la Participation

Une nouvelle fois, l'élue en charge de la Participation fait valoir sa position en tant que membre du groupe politique "En Commun" et en tant que VP en charge de la participation et des initiatives citoyennes. Son identité est en jeu dans ces propos. Ce discours est également performatif dans le sens où il provoque l'action de vote en faveur ou en défaveur du projet (Zittoun 2013).

L'élue à la Participation négocie donc les modalités de la concertation en menaçant d'une abstention ou d'un vote contre, car selon elle, « la majorité est courte sur ce sujet ». Le conseil de la Métropole est composé de 150 conseillers métropolitains, qui siègent pour 6 ans. La majorité métropolitaine compte 84 conseillers métropolitains répartis dans 5 partis politiques⁹⁸. L'élue à la participation considère la majorité comme « courte » car les groupes Communiste et Insoumis se sont exprimés contre les ZFE lors du vote de la LOM en 2019. Sans le soutien de ces deux groupes et du groupe de la VP Participation comptant à eux trois 13 élus, la majorité n'en serait plus une. L'élue à la participation ne connaît pas la position des groupes Communiste et Insoumis métropolitains, mais elle fait valoir sa position dans le groupe Métropole en Commun en menaçant les élus écologistes d'un vote contre.

D'après le Conseiller Transport du Président, des négociations ont effectivement lieu avec les groupes politiques de la majorité pour assurer une majorité lors des Conseils Métropolitains. Ces négociations interviennent lors du vote du projet ZFE, car les groupes Insoumis, Communistes et En Commun ont des positions « contre » ou « mitigées » sur ce sujet :

« Sur ZFE, on sécurise une majorité bien sûr, avant les Conseils puisqu'on sait que parmi les groupes de la majorité, on a Les insoumis qui ont une position contre les ZFE niveau national, les communistes également, (...) et le dernier groupe En commun (...) ont une position assez mitigée,(...). Notre objectif, c'est d'obtenir à minima l'abstention de ces groupes-là, donc s'ils s'abstiennent on à la majorité avec les votes du groupe Ecologistes, du groupe Socialistes et des membres de l'exécutif aussi de ces groupes-là [Communiste, Insoumis, En commun], parce que les membres de l'exécutif, ils sont censés voter tous les dossiers, sinon ça pose problème. »⁹⁹

Les élus écologistes « sécurisent » une majorité lors des Conseils Métropolitains en essayant d'obtenir, à minima, une abstention de la part des groupes Insoumis, Communistes et En Commun. Cette

⁹⁸ Les écologistes (58) ; Socialistes, la gauche sociale et écologique et apparentés (13) ; Communiste et républicain (7) ; Métropole insoumise, résiliente et solidaire (3) ; Métropole en commun (3) selon le site : [Les groupes politiques à la Métropole de Lyon - La Métropole de Lyon \(grandlyon.com\)](http://lesgroupespolitiques.la-metropole-de-lyon.com)

⁹⁹ Entretien personnel avec le Conseiller transport du Président

majorité est ainsi obtenue grâce aux votes des élus écologistes (58), des élus socialistes (13) et des membres de l'exécutif, à savoir les 3 Vice-Présidents appartenant aux groupes Insoumis, Communistes et En Commun¹⁰⁰.

Bien que ces négociations en amont du vote existent, le Vice-Président aux Déplacements en charge du projet ne se rappelle pas qu'il y ait eu de « négociations difficiles » concernant les modalités de concertation. Lors de notre entretien, ce dernier estime que les idées de la VP Participation ont été accueillies sans « blocage » et avec « ouverture ».

« Globalement je n'ai pas souvenir de négociations difficiles. Je pense que toutes ses idées [les idées de la VP Participation] ont été prises en compte parce que, à la limite, on était vierge, on devait inventer un truc et donc il n'y a pas eu de blocage, ni quoi que ce soit, mais plutôt une idée d'ouverture. (...) on s'est dit qu'il fallait aller bien au-delà de la concertation réglementaire pour à la fois informer et à la fois construire le projet. En fait, la concertation s'est presque transformée en co-construction. »¹⁰¹

Selon le VP aux Déplacements, le COPIL était d'accord pour aller « au-delà de la concertation réglementaire » afin d'informer et de construire le projet. La VP à la Participation évoque également lors de notre entretien un accord de la part du Président de la Métropole, mais mentionne une « bataille » concernant les budgets de la concertation :

« (...) on ne voterait pas cette délibération, on ne la votera pas, voire on voterait contre, donc ce qui a enclenché de la négo puisque la majorité est courte, hein sur ce sujet. Donc Bruno Bernard a accepté d'ouvrir le champ de la concertation, là du coup on a pas mal bataillé pour que les budgets soient suffisamment conséquents et le travail suffisamment conséquent sur ce sujet, ce qui a été plutôt accordé »¹⁰²

Malgré cette divergence au sein des élus sur la présence d'une négociation difficile, l'élue à la concertation obtient bien de la part du Président et du Copil une concertation allant « bien au-delà de la concertation réglementaire » avec des budgets et une main-d'œuvre « suffisamment conséquents ».

¹⁰⁰ Une règle tacite a été instauré par le Président Bruno Bernard selon laquelle tous les VP sont sensé à minima s'abstenir et ne pas voter contre un projet métropolitain :

Entretien personnel avec le VP aux Déplacements : « la seule chose que le président a dite, mais ça, c'est un principe politique qui n'a rien à voir avec la ZFE, c'est quand on est dans l'exécutif, on ne vote pas contre, voilà. »

¹⁰¹ Entretien personnel avec le VP aux Déplacements

¹⁰² Entretien personnel avec la VP à la Participation

L'élue à la Participation citoyenne et aux initiatives citoyennes convainc également le Président de la Métropole de saisir la CNDP. Elle met en avant l'opportunité d'obtenir un « gage de qualité » sur la réalisation de cette concertation :

« Et un dernier point aussi que j'ai demandé, c'est qu'on soit accompagné par la CNDP, ce qui était nouveau pour cette instance-là, mais qui, au début, c'était vu comme quelque chose de pas bon, mais moi j'ai réussi à convaincre Bruno Bernard et de dire mais s'ils acceptent d'y aller, ça peut aussi pour nous être un gage de qualité de la démarche qu'on va faire et à la fin, on peut être tous gagnants d'avoir intégré la CNDP. »¹⁰³

Ainsi, le « problème d'acceptabilité » porté par la VP à la Participation prend alors une importance de plus en plus grande. À la suite des négociations menées par l'élue à la participation, tout un dispositif de concertation se construit afin de répondre à ce « problème » par la communication et la construction citoyenne. Le Président de la Métropole et les autres élus du COPIL donnent leur accord pour la réalisation d'une concertation d'envergure et décident de saisir la CNDP pour garantir la qualité de leur démarche

Cette démarche est facultative et à l'initiative de l'exécutif métropolitain. Dans le cadre législatif, la Métropole est seulement tenue d'effectuer une concertation « réglementaire »¹⁰⁴ qui est généralement de « faible visibilité »¹⁰⁵. Ce choix souligne la volonté de la part de l'exécutif de mettre en place un dispositif de concertation conséquent, « au-delà de la concertation réglementaire ».

¹⁰³ Extrait d'entretien personnel avec la VP à la Participation

¹⁰⁴ Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1, version en vigueur à partir du 25 août 2021 : « Le projet d'arrêté, accompagné d'une étude présentant l'objet des mesures de restriction, justifiant leur nécessité et exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus de leur mise en œuvre, notamment en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition de la population à la pollution atmosphérique, ainsi que les impacts socio-économiques attendus à l'échelle de la zone urbaine, est mis à la disposition du public dans les conditions prévues à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et soumis pour avis, par l'autorité compétente, aux autorités organisatrices de la mobilité dans les zones et dans leurs abords, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie, ainsi qu'aux chambres consulaires concernées. A l'expiration d'un délai fixé par le décret prévu au V du présent article, cet avis est réputé favorable. »

¹⁰⁵ Extrait d'un entretien personnel avec les garants désignés par la CNDP pour accompagner la Métropole de Lyon :

« Le Grand Lyon a souhaité développer cette concertation (...) En l'occurrence, sur ce projet de ZFE mobilité, la collectivité n'avait pas obligation de réaliser cette concertation, elle avait l'obligation de réaliser une concertation administrativement formalisé [Concertation réglementaire]. Mais qui est en fait en généralement réduite à ce qu'on appelle les personnes publiques associées, et sur une très courte durée avec une visibilité relativement faible. (...) »

1.2. Rédaction d'une délibération « cadre » : présentation du projet

Les premiers comités de pilotage des mois de janvier et février 2021 ont abouti à la rédaction de la « délibération cadre » qui doit être présentée en Conseil de la Métropole le 15 mars 2021. Cette délibération est co-écrite par le Conseiller Transport du Président et la Cheffe de projet, comme cette dernière me l'a expliqué lors de notre entretien :

« Et puis je suis très vite en lien avec X [le Conseiller Transport du Président], ça va être une co-construction co-écriture avec lui de la délibération cadre, cette délibération là on l'a écrite tous les 2. Et c'est d'ailleurs normal, parce que c'est vraiment une délibération cadre politique donc les aspects techniques, c'est moi, les aspects politiques, c'est X [le Conseiller Transport du Président], et on apprend à travailler ensemble et en fait, du coup, le projet politique, il est énoncé à ce moment-là »¹⁰⁶

Cette délibération énonce le projet politique de l'exécutif. La Cheffe de projet est donc accompagnée par le Conseiller Transport du Président, afin que celui-ci rédige « les aspects politiques ». Cette co-écriture est propre à cette délibération, puisque les autres, plus techniques, sont écrites par la Cheffe de projet¹⁰⁷.

1.2.1. Présentation de la délibération

Cette délibération « cadre » s'inscrit dans le processus réglementaire métropolitain. La délibération est l'acte réglementaire pris lors des Conseils Métropolitains à la suite du vote des 150 conseillers métropolitains. Le schéma ci-dessous (Figure 2) explique la démarche réglementaire que l'exécutif doit suivre pour mettre en place sa Zone à Faibles Émissions.

Lors de notre entretien, le Conseiller Transport du Président explique les différentes étapes législatives. Une délibération « cadre et objectifs » précède la délibération « définitive » et lui laisse « des marges de manœuvre » pour d'éventuelles modifications. Ces deux délibérations sont nécessaires

¹⁰⁶ Extrait d'entretien personnel avec la Cheffe de Projet

¹⁰⁷ Entretien personnel avec la Cheffe de Projet : « Donc il y a eu la délibération cadre qui a été écrite, la toute première avec X, après c'est moi qui ai écrit les délibés, c'est mon job de directeur de projet, donc après c'est mes délib. »

pour voter les dépenses liées au projet ZFE, mais « ce qui crée vraiment la ZFE, c'est un arrêté du président »¹⁰⁸.



Figure 3 : Schéma des différentes délibérations d'un projet aboutissant à l'arrêté du Président¹⁰⁹

A la suite de la première délibération, la Métropole doit mettre en place une « concertation réglementaire »¹¹⁰. Celle-ci est obligatoire vis-à-vis de la loi. Dans le cadre de cette concertation réglementaire, le projet est soumis à un avis « consultatif » émis par les différentes personnalités publiques telles que les conseils municipaux des communes limitrophes, les gestionnaires de voirie, ou les chambres consulaires concernées¹¹¹.

A l'issue de cette concertation réglementaire et à la lecture des avis « consultatifs », l'exécutif pourra revoir ou non son projet et le soumettre de nouveau au vote. Ce vote est alors définitif et le projet est

¹⁰⁸ Extrait de l'entretien personnel avec le Conseiller Transport du Président : « S'agissant d'une délibération cadre et d'objectifs, elle peut être, on va dire, elle laisse des marges de manœuvre pour les délibérations définitives, en fait, ce qui crée vraiment la ZFE, c'est un arrêté du président, ce n'est pas la délibération. La délibération on en a notamment besoin pour créer les aides puisqu'il y a de l'argent derrière et donc là l'Assemblée délibérante se prononce sur les dépenses de la métropole. Mais l'arrêté du Président, c'est un arrêté de police de circulation de la même manière qu'on dit : « on passe à 70 sur le périph », c'est un arrêté qui crée la ZFE.

¹⁰⁹ Schéma réalisé à la suite d'un entretien personnel avec le Conseiller transport du Président.

¹¹⁰ Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1, version en vigueur à partir du 25 août 2021 : « Le projet d'arrêté, accompagné d'une étude présentant l'objet des mesures de restriction, justifiant leur nécessité et exposant les bénéfices environnementaux et sanitaires attendus de leur mise en œuvre, notamment en termes d'amélioration de la qualité de l'air et de diminution de l'exposition de la population à la pollution atmosphérique, ainsi que les impacts socio-économiques attendus à l'échelle de la zone urbaine, est mis à la disposition du public dans les conditions prévues à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement et soumis pour avis, par l'autorité compétente, aux autorités organisatrices de la mobilité dans les zones et dans leurs abords, aux conseils municipaux des communes limitrophes, aux gestionnaires de voirie, ainsi qu'aux chambres consulaires concernées. A l'expiration d'un délai fixé par le décret prévu au V du présent article, cet avis est réputé favorable. »

¹¹¹ *Ibid.*

adopté par un arrêté du Président. Le schéma ci-dessous récapitule les différentes étapes aboutissant à l'adoption d'un projet.

La première délibération du projet ZFE est intitulée « Amplification de la zone à faibles émissions (ZFE+) - Objectifs et démarche 2021-2026 »¹¹². Le terme « amplification » a été choisi par la Métropole pour englober l'élargissement géographique mais aussi l'amplification du public concerné par la mesure¹¹³.

Dans ce texte, le projet est divisé en deux étapes : une première étape nommée « VP 5+ » et une seconde étape nommée « 4/3/2 ». Ces étapes possèdent un calendrier, une organisation et un public cible différents. La Métropole organisera également une concertation réglementaire propre à chacune de ces deux étapes.

La première étape, nommée « VP 5+ », vise à « interdire l'accès, dès 2022, au périmètre actuel de la ZFE, aux véhicules classés Crit'Air 5 et non classés »¹¹⁴. Pour cette étape, un calendrier et un périmètre¹¹⁵ sont déjà fixés. Le schéma ci-dessous (figure 3) récapitule le processus réglementaire de cette étape. La Métropole propose de discuter des aides et des dérogations lors de la concertation réglementaire qui aura lieu du 3 novembre 2021 au 22 février 2022. Elle fera l'objet d'un vote définitif en mars 2022, à la suite d'une concertation réglementaire.



Figure 4 : Schéma des différentes délibérations pour l'étape « VP5+ »¹¹⁶

¹¹² Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021... *op. cit.*

¹¹³ Extrait d'un entretien personnel avec un membre de la DPDP : « on disait « amplification » c'était pas seulement amplification géographique, c'était aussi amplification en termes de public, c'est-à-dire jusqu'à présent, on avait une ZFE qui concernait les pros et demain elle concernera les véhicules particuliers, ce qui était juste, enfin, un espèce de saut important en termes d'échelle quoi. »

¹¹⁴ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021... *op. cit.*

¹¹⁵ Le « périmètre actuel » fait référence au périmètre de la « ZFE Professionnelle », c'est-à-dire les villes de Lyon, Villeurbanne, Bron (à l'intérieur du périphérique), Vénissieux (à l'intérieur du périphérique) et Caluire-et-Cuire

¹¹⁶ Schéma réalisé à la lecture du document de la Métropole : Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... *op. cit.*

La seconde étape, appelée « 4/3/2 », a pour objectif « d'interdire progressivement (de 2023 à 2026) les véhicules classés Crit'Air 4, puis 3, puis 2 sur un périmètre central qui reste à définir »¹¹⁷. Pour cette étape, le périmètre est à fixer et seul le calendrier d'interdiction des Crit'Air 2 est fixé (2026).

L'exécutif vote aussi par cette délibération la mise en place de la concertation préalable avec le soutien méthodologique de la Commission nationale du débat public (CNDP) de septembre 2021 à mars 2022. Celle-ci avait été décidé préalablement en Copil.

L'exécutif vote également, par le biais de cette délibération, la mise en place de la concertation préalable avec le soutien méthodologique de la Commission nationale du débat public¹¹⁸ (CNDP) de septembre 2021 à mars 2022.

Le schéma ci-dessous (Figure 4) présente les différentes délibérations prévues pour l'étape « 4/3/2 » menant à l'arrêté de circulation du Président. L'initiative du Copil d'ajouter une « concertation préalable » ajoute une étape supplémentaire dans le processus de mise en place de l'étape « 4/3/2 », puisqu'une deuxième délibération est prévue en septembre 2022, à l'issue de la concertation préalable, pour présenter en détail l'étape « 4/3/2 ».

Cette future délibération de septembre 2022 a pour but de préciser « l'échéancier, les périmètres, les dérogations et les mesures d'accompagnement » de l'étape « 4/3/2 »¹¹⁹. La concertation réglementaire sera lancée par la suite en vue d'une délibération définitive en mars 2023.

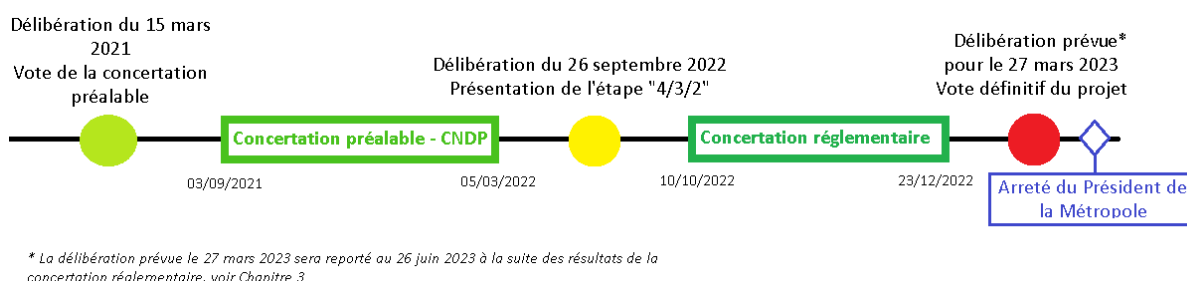


Figure 5 : Schéma des différentes délibérations pour l'étape « 4/3/2 »¹²⁰

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Extrait d'entretien personnel avec la VP à la Participation : « une concertation préalable officielle entre guillemets doit être délibérée, c'est-à-dire qu'on vote le fait qu'on va en faire une, et on vote un peu les grandes modalités ça peut être très schématique dans la délibération »

¹¹⁹ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 15 mars 2021... *op. cit.*

¹²⁰ Schéma réalisé à la lecture des documents suivant :

Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon, Bilan de la concertation préalable », août 2022

Cette délibération propose le calendrier ci-dessous (Figure 5), à savoir l'étape « VP5+ » visant une exclusion, sur le même périmètre que la ZFE professionnelle, des véhicules Crit'Air 5 et plus pour 2022. Et l'étape « 4/3/2 » prévoyant l'exclusion des Crit'Air 4 et 3 d'ici 2025 et des Crit'Air 2 pour 2026.

Projet ZFE : la progressivité des restrictions en fonction du type de véhicules sur le périmètre de la ZFE actuelle

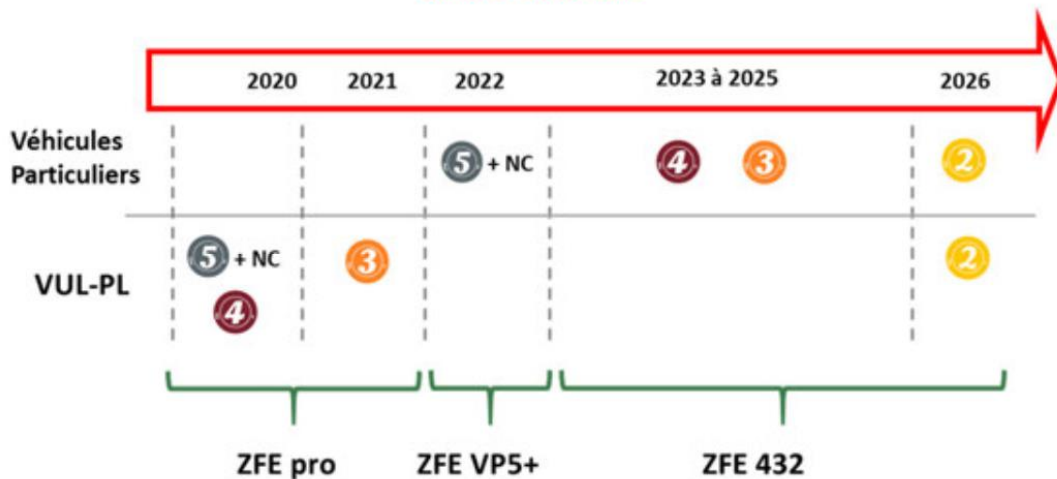


Figure 6 : Extrait du document de la Métropole : Projet d'amplification de la ZFE, Bilan de la concertation préalable, 01/08/2022

A ce stade de mars 2021, l'exécutif lyonnais décide du calendrier de son choix car le cadre national n'est pas encore fixé. La loi Climat et Résilience sera votée en août 2021. Le projet de loi a été déposé le 10 février 2021 en Conseil des Ministres, mais aucun calendrier précis n'est mentionné. Il est cependant stipulé que les villes de plus de 150 000 habitants doivent mettre en place une ZFE et interdire l'accès aux véhicules classés Crit'Air 3 d'ici 2025 ¹²¹.

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 15 mars 2021... *op. cit.* ;

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 septembre 2022 », délibération n° 2022-1230 ;

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 juin 2023 »

¹²¹ Ministère de la transition écologique : « Dossier de presse : Présentation du projet de loi en Conseil des ministres », 10 février 2021

Stéphane Mandard, Mathilde Gérard, Audrey Garric, Martine Valo, Rémi Barroux, « Loi climat : transports, logement, cantines... des mesures pour peser sur le quotidien », *Le Monde*, 10 février 2021, consulté le 7 avril 2023)

1.2.2. Une ZFE en 2 étapes : L'exclusion des Crit'Air 5, des « problématiques sociales » qui retardent l'échéance.

La première étape, nommée « VP5+ », vise à interdire les véhicules Crit'Air 5 et non classés. D'après le Conseiller Transport du Président, Bruno Bernard souhaitait exclure ces véhicules le plus rapidement possible :

« On va dire dans l'esprit du Président, au départ, il y avait cette idée de dire : « bah les véhicules Crit'Air 5 ou plus ils sont tellement anciens, moi, je voudrais qu'ils soient tout de suite interdits », hein, et s'il avait pu le faire dans les 15 jours, il l'aurait fait. »¹²²

L'échéance d'interdiction des Crit'Air 5 et des véhicules non classés est finalement fixée au 1er janvier 2022. Dans ce même entretien, le Conseiller Transport du Président justifie cette échéance moins rapide que ce que le président aurait souhaité en évoquant « tout un tas de problématiques, notamment sociales » :

« Bon au fur et à mesure quand on a creusé les choses, on a vu que c'était beaucoup plus compliqué et qu'il y avait toute un tas de problématiques, notamment sociales derrière »¹²³

C'est à ce moment que le calendrier de la ZFE subit son premier report pour Bruno Bernard. Le Président consent à établir l'interdiction des véhicules Crit'Air 5 et non classés à une date ultérieure à celle qu'il aurait souhaitée initialement. La ZFE est ajustée en fonction de la perception que les acteurs ont de l'impact social de la mesure. Ce report place pour la première fois les considérations liées aux « problématiques sociales » au-dessus de la priorité accordée au « problème de la qualité de l'air »¹²⁴.

En parallèle de la volonté du président d'interdire rapidement les véhicules Crit'Air 5, les élus avaient également exprimé leur souhait de mener une concertation approfondie. La VP à la Participation avait réussi à obtenir l'accord des élus du COPIL, en amont de la rédaction de la délibération, pour mettre en place une vaste concertation supervisée par la CNDP.

¹²² Extrait d'entretien personnel avec le Conseiller Transport du Président

¹²³ *Ibid*

¹²⁴ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021... *op. cit.*

Selon le Conseiller Transport du Président, ce sont ces deux « demandes contradictoires », à savoir l'urgence d'interdire les véhicules Crit'Air 5 et la volonté de mener une concertation approfondie, qui ont conduit à la division du projet en deux étapes distinctes.

« La commande politique, elle est simple. Elle est de mettre en œuvre le plus rapidement possible une étape dite « VP 5 + », c'est-à-dire élargir aux particuliers et aux véhicules les plus anciens. Et en même temps d'engager une grande concertation parce qu'on se rend bien compte, vu l'ampleur du projet, ça va demander de la concertation, donc c'était la manière de concilier les demandes contradictoires des élus qui étaient de « bah on veut que la ZFE s'applique vite et on veut concerter ». Du coup, c'est à ce moment-là qu'il a été décidé de faire 2 étapes. »¹²⁵

Par le terme « demandes contradictoires », le Conseiller Transport du Président met en évidence le conflit entre une mise en œuvre rapide de la ZFE et la mise en place d'un dispositif de concertation. Tout au long du projet, la « solution » ZFE, mise en place pour résoudre le « problème de la qualité de l'air », est en quelque sorte en concurrence avec la « solution » concertation, mise en place pour résoudre le « problème d'acceptabilité » de la mesure. L'exécutif va alors s'efforcer de trouver une manière d'ajuster la solution du problème initial en fonction de la solution du second problème. C'est-à-dire, ajuster la ZFE en fonction du dispositif de concertation.

La division en 2 étapes est le dispositif choisi par l'exécutif pour concilier les deux solutions. L'étape dite « VP5+ » permet la mise en place d'une ZFE s'appliquant aux particuliers dès janvier 2022, tandis que pour l'étape dite « 4/3/2 », l'exécutif lance une concertation d'envergure en vue des futures restrictions.

1.2.3. La préparation et le vote en Conseil Métropolitain

Lorsque la délibération est rédigée, les services de la métropole transmettent la version finale à tous les groupes politiques quelques semaines avant le Conseil Métropolitain. Ceux-ci prennent connaissance de la délibération et peuvent préparer des amendements qui seront votés le jour du conseil.

En amont du vote de la délibération « cadre » pour le projet ZFE, il y a eu 2 réunions avec l'ensemble des groupes de la majorité afin que « les groupes [fassent] remonter les problématiques ». Lors de

¹²⁵ Extrait d'entretien personnel avec le Conseiller Technique du Président de la Métropole

notre entretien, le Conseiller Transport du Président exprime la rareté de ce genre de réunions « dédiées à un dossier » :

« Il y a une autre instance qui s'est réunie, en amont de la délibération, on a fait des réunions de majorité ad. Hoc. Il y en a eu 2 je crois, où les groupes font remonter les problématiques, donc c'est, il y en a assez peu au sein de la métropole de Lyon, il y a une réunion des présidents de groupe, de la majorité en amont de chaque conseil, chaque Assemblée ou les problèmes remontent, mais il y a rarement des réunions dédiées à un dossier. Et là, effectivement, en mars 2021, il y avait eu une ou 2 réunions dédiées. »¹²⁶

La tenue de ces réunions dédiées au projet de zone à faibles émissions, regroupant les groupes de la majorité, souligne une fois de plus l'importance politique du projet pour l'exécutif. De telles réunions sont rares, et dans le cas de ce projet, l'exécutif rassemble l'ensemble de la majorité avant le vote afin de faire remonter d'éventuelles problématiques.

Lors de cette réunion, les groupes Ecologistes, Socialistes et En Commun, ont obtenu un accord¹²⁷ en vue du vote d'un amendement lors du prochain Conseil. Cet amendement concerne la mise en place d'une aide financière pour l'acquisition de nouveaux véhicules « moins polluants » pour les propriétaires concernés par la suppression des véhicules Crit'Air 5 ou non classés¹²⁸.

Le 15 mars 2021, la délibération comprenant l'amendement évoqué précédemment est adoptée avec 77 voix pour, 53 contre et 20 abstentions¹²⁹. Au sein des groupes de la majorité, les Insoumis et les Communistes se sont abstenus. Ce sont les voix des groupes Ecologistes, Socialistes et En Commun qui ont permis le vote de cette délibération.

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Entretien personnel avec le Conseiller Transport du Président : « Par contre ce qu'ont obtenu les groupes de la majorité, on va dire, c'était de d'avoir un délai suffisant de mise en place des aides et d'information du public avant l'entrée en vigueur de l'étape VP 5+. (...) Les groupes, on va dire, et notamment le groupe de X [VP à la Participation], ont fait valoir la nécessité d'un temps d'information, de mise en place des aides plus importantes.

¹²⁸ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021... *op. cit.* p. 9, « n : 1° - Approuve la proposition d'amendement n° 15 déposée par les groupes Les Écologistes, Les Socialistes, la Gauche Sociale et écologique et apparentés et La Métropole en Commun, concernant la mise à disposition, 3 mois au moins avant l'entrée en vigueur des mesures de l'arrêté de circulation, de solutions financières permettant de faciliter l'acquisition de véhicules moins polluants pour les propriétaires de véhicules Crit'Air 5 ou non classés ne bénéficiant pas d'alternatives pour leurs déplacements quotidiens, sous conditions de ressources »

¹²⁹ Jean-Philippe Cavaille, « ZFE : les restrictions votées, la majorité en ordre dispersé », *Le Progrès*, 16 mars 2021, p.14

Au début de l'année 2021, les élus débattent des modalités de la concertation à mettre en place pour la zone à faibles émissions. Au cours de ces débats, la question de « l'acceptabilité » gagne en importance et devient un « problème » à résoudre au même titre que la question de la qualité de l'air. En préparation du Conseil, des réunions ont lieu pour garantir le vote de la délibération. Le 15 mars, la délibération est votée et le 3 septembre 2021, la concertation démarre.

2. Le déroulement de la concertation préalable pour l'étape « 4/3/2 »

À l'initiative de la VP à la Participation, l'exécutif s'est engagé dans sa délibération du 15 mars 2021 à solliciter la CNDP « pour garantir la rigueur du bilan de cette concertation »¹³⁰. Cette même délibération promet la mise en place « d'une concertation approfondie et éclairée avec l'ensemble des catégories d'acteurs concernées par le futur dispositif »¹³¹.

Ce paragraphe vise à démontrer comment l'exécutif a continuellement accru l'importance du « problème d'acceptabilité » en mettant en place des dispositifs conçus pour le « rendre acceptable ». Les résultats de ces dispositifs ont été dramatisés, confirmant ainsi les préoccupations des élus concernant « l'acceptabilité », et les ont piégés dans la résolution de ce « problème ».

2.1. Une organisation tripartite

La concertation préalable impliquera trois entités distinctes. Au sein de l'administration métropolitaine, deux services seront mobilisés : la Direction de la Prospective et du Dialogue Public reliée à la VP Participation, ainsi que la Direction Mobilité rattachée au VP Déplacement. La Commission Nationale du Débat Public, par l'intermédiaire des deux garants désignés pour accompagner la Métropole, représente la troisième entité.

Le rôle de la CNDP

Lors de la délibération du Conseil Métropolitain le 15 mars 2021, l'exécutif métropolitain vote la saisine de la CNDP « pour garantir la rigueur du bilan de cette concertation »¹³². Cette saisine de la CNDP est

¹³⁰ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021... *op. cit.* p.7

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021... *op. cit.*

« inédite »¹³³ car le projet de ZFE n'entre a priori pas dans le champ d'intervention¹³⁴ de la CNDP, comme le souligne l'un des garants désignés pour accompagner le projet de ZFE lors de notre entretien :

« Et la deuxième initiative qu'elle [la Métropole] a prise, qui n'était pas du tout obligatoire dans le cas d'espèce, c'est de se rapprocher de la CNDP pour demander un accompagnement méthodologique. (...) Mais c'est vrai que sur une mission de ce type, un programme de ce type qui est inédit en fait, hein, puisque c'est la première fois qu'une grande collectivité engage une concertation de ce type et demande à la CNDP de s'y associer »¹³⁵

Cette mission « d'accompagnement méthodologique » ne relève pas du cadre traditionnel¹³⁶ d'intervention de la CNDP. Ainsi, les pouvoirs et les productions des deux garants seront réduits par rapport à ceux qui leur sont conférés lors de missions de « garant » dans le cadre de la « concertation préalable » formelle ou de missions de « membres de commission » dans le cadre de débats publics. Lors de notre entretien, l'un des garants de la CNDP explique qu'il n'a pas eu à rédiger de bilan de concertation, mais uniquement à émettre un avis en amont de la concertation et un avis à la suite de la concertation :

« Nous n'avons pas produit ce que font habituellement les garants dans le cadre de concertation, un bilan qui rend compte des échanges, on l'a fait de façon très soft. Mais nous avons produit des avis, (...) un avis méthodologique, le premier en amont du lancement qui indiquait ce que nous pensions en fait du dispositif avec un certain nombre de points de vigilance, des points d'attention. Et puis, nous avons émis un 2nd avis (...) on s'est contenté de commenter en fait le déroulement de la concertation, d'apporter des points d'appréciation et puis de dire ce que nous, pour l'essentiel avons retenu de ces échanges ».¹³⁷

Cependant, au-delà de la rédaction de ces documents, dans ce même entretien, l'un des garants souligne « l'influence » qu'ils ont eue tout au long de la concertation. Les deux garants ont pu «

¹³³ Entretien personnel avec l'un des garants désignés par la CNDP pour accompagner le projet de ZFE

¹³⁴ Entretien personnel avec la VP à la Participation : « Bah la CNDP, on peut la mobiliser à peu près à tous les coups, plutôt sur les grands projets d'aménagement d'investissement, les chose comme ça où là, on a des jetons qui sont tout de suite acceptés. Sur des grandes politiques publiques, on peut la demander en conseil sur les modalités, mais là, ce qu'on lui demandait, nous, c'était à la fois du conseil, mais aussi un suivi. Voilà, donc ça, on ne l'avait jamais sollicité et ni sous cette forme, ni sur ce type de sujet »

¹³⁵ Entretien personnel avec l'un des garants désignés par la CNDP pour accompagner le projet de ZFE

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid*

exprimer un avis » sur les documents publics, le déroulement des réunions et d'autres aspects de la concertation :

« L'influence, elle est surtout en amont, elle est en fait dans la partie non publique qui est celle des échanges préalables entre le maître d'ouvrage et les garants parce qu'on a fait en sorte que, et la métropole s'y est prêtée, qu'il n'y ait pas de documents qui sortent sur lesquels on n'ait pas pu exprimer un avis, qu'il n'y ait pas de déroulement de réunion qui n'est pas donné lieu à un échange préalable entre nous. En fait, ce qui se passe vraiment dans la partie publique de la concertation, ça résulte du débat qu'il y a eu, au préalable, entre les garants et le maître d'ouvrage. »¹³⁸

La DPDP pour l'organisation méthodologique

L'administration métropolitaine possède une direction spécifiquement dédiée à l'organisation et au suivi méthodologique des concertations : la Direction de la Prospective et du Dialogue Public, supervisée par la Vice-Présidente à la Participation citoyenne et aux initiatives citoyennes. La DPDP est découpée en trois services, et chacun d'entre eux peut être mobilisé sur un projet mené par une autre délégation de la métropole. Il existe un service « Prospectives des Politiques Publiques » composé de « chercheurs, thésards, ou maîtres de conférences dans tous les domaines, des sociologues, des psychologues sociale, des anthropologues et des urbanistes » qui mènent des débats autour des politiques publiques¹³⁹. Un autre service, « Approche par les Usages et Expérimentation », est chargé de mettre en place des expérimentations auprès des citoyens pour comprendre leur utilisation des services de la métropole. Enfin, le dernier service, « Participation et Implication Citoyennes », est chargé notamment d'accompagner les concertations menées par les délégations de la métropole.

Ces deux derniers services ont été mobilisés par la Cheffe de projet ZFE pour proposer et organiser des dispositifs de concertation. Le service « Approche par les Usages et Expérimentation » a construit des « focus groups »¹⁴⁰ et des « foyers pilotes »¹⁴¹, notamment. Le service « Participation et Implication

¹³⁸ Ibid

¹³⁹ Entretien personnel avec un Chargée de mission au sein de la DPDP

¹⁴⁰ Définition donnée par la Métropole dans son document Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon, Bilan de la concertation préalable », août 2022 : « Terme anglo-saxon que l'on peut traduire par « table ronde » ou « réunion de groupe », le focus group consiste à réunir, sur une durée limitée (2 à 3 heures), un petit échantillon de personnes (6 à 8 personnes par groupe) appartenant à la population que l'on cherche à étudier

¹⁴¹ Ibid. « Expérimentation menée en amont de l'amplification de la ZFE afin de tester des changements de pratiques de mobilité, d'identifier les freins et leviers à cette transition et de préciser le conseil en mobilité et ses outils »

Citoyennes » était quant à lui chargé de l'organisation et de la réalisation du « panel citoyen »¹⁴², des ateliers¹⁴³ et des différentes réunions publiques.

La Direction de la Mobilité pour le contenu des débats

Pour la réalisation de ces différents temps d'échange (focus groups, ateliers, panel citoyens...), la DPDP s'appuie sur les documents écrits par les équipes de la Direction Mobilité (DirMob). La DirMob est la direction qui héberge le projet de ZFE, elle est supervisée par le VP aux Déplacements. En fonction des exigences du COPIL, la cheffe de projet et ses équipes ajustent les sujets débattus lors de la concertation et rédigent les documents techniques mis à disposition du public.

Ainsi, trois entités prennent part à la concertation : la DirMob et la cheffe de projet maîtrisent le contenu du débat, la DPDP organise la concertation et la CNDP, par l'intermédiaire des deux garants, donne des avis sur le déroulement de la concertation.

Nous allons maintenant aborder les différents dispositifs mis en place par l'équipe projet pour « informer » et « construire »¹⁴⁴ la ZFE. Des dispositifs ont été conçus en amont du lancement de la concertation afin « d'appréhender l'impact social du dispositif ZFE et ainsi d'ajuster le projet soumis à la présente concertation »¹⁴⁵. Nous verrons que ces dispositifs préalables à la concertation vont amplifier la perception du "problème d'acceptabilité" chez les acteurs.

¹⁴² *Ibid.* « C'est un outil de concertation dans lequel des citoyens volontaires s'impliquent et prennent le temps de recevoir une formation, de se forger une idée sur un projet complexe et de faire émerger leur opinion collective, sous forme de propositions contenues dans un avis »

¹⁴³ 3 ateliers thématiques ont eu lieu durant la concertation pour « approfondir les débats et de faire émerger des propositions argumentées à travers l'animation de discussions en petits groupes de 4 à 5 personnes »

¹⁴⁴ Entretien personnel avec le VP aux Déplacements

¹⁴⁵ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p.19

2.2. Des focus groups qui persuadent les acteurs d'un « problème d'acceptabilité »

C'est lors de « focus groups » réalisés en juin 2021 à l'initiative des équipes de la VP à la Participation que l'exécutif va intensifier l'idée qu'il existe un "problème d'acceptabilité". Les résultats vont être dramatisés et utilisés comme un symbole d'une mauvaise "acceptabilité" de la part des citoyens.

Le processus de mise en place de focus groups relève d'une pratique que l'exécutif développe depuis son arrivée au pouvoir. Selon le Vice-Président aux Déplacements, ces focus groups sont réalisés « régulièrement »¹⁴⁶ dans le cadre des projets de la Métropole.

Ce dispositif est proposé par la VP à la Participation et approuvé par le VP aux Déplacements. Tout comme les décisions concernant les modalités de concertation lors des COPIL de janvier et février, cette proposition de l'élue à la participation est accueillie sans opposition. Lors de notre entretien, le VP aux Déplacements exprime son accord pour ce dispositif qui permettrait de recueillir de l'information :

« Je ne me pose pas la question, je suis pas du tout un technicien, c'est la DPDP qui propose ces choses-là, X [VP à la Participation] qui dit « Ben ouais, ça me semble intéressant ». Moi je valide. Enfin je veux dire je soutiens l'idée. De toute façon, par principe tout ce qui peut nous amener de l'information, voire du retour qualitatif sur notre projet ne peut que nous aider et nous enrichir. Donc je ne suis absolument pas opposé à ce genre de choses donc je valide tout »¹⁴⁷

Ces focus groups sont alors mis en place par le service « Approche par les Usages et Expérimentation » de la DPDP en juin 2021. Ils ont pour objectif « d'appréhender l'acceptabilité du dispositif et de ses mesures d'accompagnement telles qu'envisagées à ce moment-là »¹⁴⁸. L'outil des « focus groups » est donc utilisé pour permettre aux élus de comprendre « l'acceptabilité » du dispositif.

¹⁴⁶ « [Les focus groups] pas sur tous les projets, mais on en fait régulièrement des focus groups », extrait de l'entretien personnel mené avec le VP aux Déplacements

¹⁴⁷ Extrait d'un entretien personnel avec le Vice-Président aux Déplacements, à l'intermodalités et à la logistique urbaine.

¹⁴⁸ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p19

Cinq focus groups ont été réalisés en soirée, sur une durée de 2 à 3 heures avec 6 à 8 personnes par groupe¹⁴⁹. Au total, 25 personnes « directement concernées par la ZFE »¹⁵⁰ ont participé. Les fonctionnaires du service « Approche par les Usages et Expérimentation » ont rassemblé des automobilistes possédant des véhicules classés de Crit'Air 5 à 2 et circulant dans les villes de Lyon ou Villeurbanne.

Les organisateurs présentent le sujet de la ZFE et recueillent les réactions des participants. Selon le document Bilan de la Concertation, lors de la présentation, le projet d'amplification de la ZFE a « volontairement retenu des hypothèses maximalistes par rapport aux mesures prévues afin de stimuler des réactions de la part des différents groupes »¹⁵¹.

Lors de notre entretien, la VP à la Participation fait part des résultats de ces "focus groups". Elle décrit des personnes « en état de sidération », un dispositif qui s'avère être « extrêmement violent », et mentionne l'épisode d'un malaise lors d'un focus group.

« Le résultat très très vite de cette première chose-là était de se rendre compte que les gens étaient en état de sidération sur la partie ZFE, que c'était extrêmement violent pour la plupart d'entre eux. Il y a même une personne qui a eu un malaise dans des focus groupes, hein. »¹⁵²

Les résultats des focus groups sont dramatisés alors que la conception même de l'exercice a favorisé ces réactions. Les présentations ont « volontairement retenu des hypothèses maximalistes (...) afin de stimuler les réactions des différents groupes »¹⁵³. Les personnes présentes ont été choisies par le service de la DPDP comme un public « directement concerné par la ZFE », ne « connaissant pas du tout la ZFE » et n'en ayant « jamais entendu parler »¹⁵⁴.

La VP à la Participation utilise une situation concrète pour la rattacher à un problème général. Selon Zittoun (2013), cet exercice est discursif puisqu'il s'agit de créer un lien entre deux objets a priori différents : le malaise d'une personne et le « problème d'acceptabilité » de la population lyonnaise. Cette pratique discursive est évoquée dans le cadre de la « construction des problèmes sociaux ».

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ *Ibid* p.20

¹⁵² Extrait d'un entretien personnel avec la Vice-Présidente à la Participation et aux initiatives citoyennes

¹⁵³ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p19

¹⁵⁴ Extrait d'un entretien personnel avec le VP à la Participation citoyenne et aux initiatives citoyennes

Philippe Zittoun parle de « mise en désordre de la société » pour mettre en évidence un problème. Ici, la VP à la Participation met en avant le « problème de l'acceptabilité » par l'intermédiaire de ce cas particulier.

A la vue de ces résultats, l'exécutif se persuade de l'existence d'un « problème » dans la réception de la mesure par le public. Selon la VP à la Participation, à partir de ces focus groups de juin 2021, la réalité du « problème » ne peut plus être ignorée :

« Donc c'est là où s'il fallait encore prendre conscience à ce moment-là que ça allait être un problème, être extrêmement important, là on ne pouvait pas tourner autour du pot. (...) On a commencé à se dire que ça serait vraiment chaud, qu'il fallait avancer, et cetera. Et la CNDP nous a aidés. Il y avait une réunion par semaine hein, avec le CNDP et les équipes de la métropole pour ajuster, compléter le dispositif de dialogue avec de toute manière un bébé qui est la plateforme de participation. . . »¹⁵⁵

Les résultats de ces focus groups ont ensuite été utilisés par l'exécutif pour « ajuster le projet soumis à la concertation »¹⁵⁶. Lors du Comité de Pilotage du 28 juin 2021, les dispositifs de concertation et de communication sont validés et la concertation est lancée le 3 septembre 2021 par un communiqué de presse de la métropole¹⁵⁷.

2.3. Lancement de la concertation : mise à l'épreuve de l'argumentaire

Le 3 septembre 2021, Bruno Bernard lance la concertation lors d'une conférence de presse. S'ensuit une série de réunions, ateliers, conférences et rencontres avec les citoyens, les élus communaux, les acteurs économiques et les agents métropolitains, qui réunira plus de 30 000 « expressions »¹⁵⁸. Ce paragraphe souhaite montrer l'ampleur du dispositif de concertation mis en place par les équipes de la Métropole.

2.3.1. Présentation du dispositif de concertation

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit.

¹⁵⁷ Métropole de Lyon, « Zone à faibles émissions : une concertation de grande ampleur pour construire une ZFE exemplaire », dossier de presse, 3 septembre 2021

¹⁵⁸ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. ; Une expression correspond à un sujet abordé par un participant, une contribution peut ainsi contenir plusieurs expressions

Lors de cette concertation préalable, l'élue à la Participation tenait à décrire précisément à la population ce qui était mis au débat et ce qui pouvait évoluer à la vue des résultats de la concertation. Lors du Copil du 28 juin 2021, il a été décidé de mettre en débat les sujets suivants : les échéances intermédiaires d'ici l'exclusion des Crit'Air 2 au 1er janvier 2026, et le dispositif d'aides et de dérogation.

« Et après un autre élément important était de définir entre nous ce qu'on mettait au débat, (...), donc dans le Copil là pour le coup a été décidé de mettre au débat : le périmètre, on a décidé qu'on était transparent sur le périmètre que les gens pouvaient donner leur avis, mais qu'in fine c'est quand même métropole qui déciderait plutôt qu'eux. Par contre on a mis au débat, les aides et les dérogations, et tout le périmètre du « comment » finalement. »¹⁵⁹

« Afin de permettre à chacun de pouvoir s'exprimer » sur ces sujets, la Métropole a décliné la concertation en quatre « volets » qu'elle a intitulés : « Grand public », « Acteurs économiques », « Agents » et « Communes ». Chacun de ces volets possède ses propres dispositifs dédiés. Le volet « Grand public » comporte un dispositif « renforcé » car, selon la Métropole, c'est « l'ensemble des automobilistes de la Métropole »¹⁶⁰ qui seront impactés par les conséquences de la ZFE.

Le volet « Grand public »

Le volet « Grand public » s'est ouvert le 3 septembre 2021 par une conférence de presse de lancement. Par la suite, la Métropole a organisé trois « ateliers thématiques », un « panel citoyen », 20 rencontres « mobiles », 20 rencontres « territoriales », et mis à disposition une plateforme numérique permettant de s'informer, poser des questions ou proposer des solutions¹⁶¹. Ce volet s'est terminé le 1er mars par une « réunion publique de synthèse »¹⁶².

Les trois ateliers se sont déroulés en ligne les 19 octobre, 24 novembre et 15 décembre 2021. En raison de la pandémie de COVID-19, la Métropole a dû organiser ces « ateliers thématiques » en visioconférence¹⁶³. Pendant ces ateliers, organisés par le service Participation de la DPDP, les

¹⁵⁹ Extrait d'un entretien personnel avec le VP à la Participation

¹⁶⁰ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p.25

¹⁶¹ *Ibid.* p. 31

¹⁶² *Ibid.* p.28

¹⁶³ Extrait d'un entretien personnel avec le VP à la Participation : « Il y a eu des réunions visio, je rappelle qu'on a démarré la concertation, on était encore en mode COVID »

participants étaient répartis en sous-groupes. Dans chaque sous-groupe, un intervenant animait l'atelier en suivant une grille de questions, tandis qu'un deuxième intervenant recueillait les idées des participants sous forme de post-it numériques¹⁶⁴.

D'après la chargée de mission qui a organisé ces ateliers, l'objectif était de recueillir des propositions de la part des participants sur les différents thèmes choisis par la métropole. Les thèmes des ateliers étaient les suivants : « ZFE et demain : je me déplace comment ? », « ZFE : quelles aides pour me déplacer autrement ? », et « ZFE : quel territoire ? Quelles exceptions ? ».

« Et souvent, on est plutôt sur l'aspect proposition, c'est-à-dire pas simplement de donner son avis, mais essayez par la discussion et en prenant un peu des cas pratiques, si vous voulez, d'avoir des propositions de la part des citoyens et pas seulement juste un avis, une opinion »¹⁶⁵

Un « panel citoyen » a été mis en place à l'initiative de l'exécutif métropolitain¹⁶⁶, grâce au Service Participation de la DPDP. Ce dispositif, construit sur le « modèle de la Convention Citoyenne pour le Climat »¹⁶⁷, est une première à la Métropole et a été développé « pour les concertations dédiées aux projets impactant fortement les habitants, tels que la ZFE »¹⁶⁸

Pour constituer ce panel, 16 personnes ont été sélectionnées par tirage au sort en suivant des critères de « diversité » établis par le service Participation¹⁶⁹. Ces participants se sont réunis lors de trois week-ends entre octobre et décembre 2021. Les deux premiers week-ends ont été dédiés à l'audition d'« experts » choisis par la Métropole.

« On est vraiment sur des méthodes d'empowerment¹⁷⁰, donc on est vraiment sur des méthodes où on leur donne un maximum d'informations et ces informations, elles sont amenées par des tiers spécialistes de leur sujet. Donc ils ont vu en tout 33 personnes en 3 week-ends. Et il y avait des avocats, des services de l'État, des épidémiologistes, médecins, psychologues social, syndicats des transports et j'en passe et

¹⁶⁴ Extrait d'un entretien personnel avec un fonctionnaire de la DPDP

¹⁶⁵ *Ibid*

¹⁶⁶ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p.37 « L'exécutif de la Métropole a souhaité se doter de ce nouvel outil de la démocratie participative pour les concertations dédiées aux projets impactant fortement les habitants, tels que la ZFE »

¹⁶⁷ *Ibid.* p.37

¹⁶⁸ *Ibid.* p.37

¹⁶⁹ Extrait d'entretien personnel avec le chargé de mission de la DPDP : « Ce qu'on a essayé de faire, c'est que notre panel est une diversité, (...) On leur a donné notre cahier des charges, le cahier des charges c'était celui-là. C'était d'avoir un équilibre entre les territoires, entre les CSP +, CSP - et puis la situation familiale et l'âge voilà, et le sexe aussi. »

¹⁷⁰ Terme anglais signifiant « montée en compétence »

des meilleurs, élus locaux, directeur et président d'assos sociales : Secours Populaire on avait eu, et une autre, je sais plus. Enfin, voilà vraiment, on a essayé de leur présenter tous les aspects en fait : qualité de l'air, trafic, législation et tous les points de vue. »¹⁷¹

Le service Usage et Expérimentation de la DPDP a organisé 20 « rencontres mobiles » entre le 6 septembre et le 2 décembre 2021. Lors de ces « rencontres mobiles », les agents de la métropole se sont postés dans des lieux de passage tels que les parkings relais, les stations de métro et les places publiques, et ont interrogé les passants.

Lors du dernier week-end, les citoyens du panel ont eu l'occasion d'auditionner les experts de leur choix avant de rédiger leur bilan. Pour la rédaction, une trame en trois parties, « la plus légère possible », avait été préparée par les équipes du service Participation. Les 16 participants ont ensuite été répartis en 3 groupes qui ont travaillé tour à tour sur les trois parties du bilan.

L'objectif de ces « rencontres mobiles » était d'informer des personnes « qui ne sont pas les habitués des réunions »¹⁷² sur « le projet et la concertation en cours, et de faciliter la compréhension du dispositif de concertation par les habitants ». ¹⁷³

La plateforme numérique de participation de la Métropole¹⁷⁴ a été ouverte pour recueillir les contributions des citoyens du 3 septembre 2021 au 5 mars 2022, date de la fin de la concertation préalable. Quatre rubriques étaient disponibles pour « s'informer », « répondre au questionnaire », « poser une question » ou « proposer une solution ».

Entre le 19 novembre 2021 et le 4 mars 2022, 20 réunions territoriales ont eu lieu. Initialement à l'initiative de certaines communes souhaitant une réunion d'information sur la ZFE pour leurs habitants, les élus ont ensuite proposé aux communes de la Métropole de venir présenter le projet. Un groupe de 9 élus de la métropole accompagnés d'agents métropolitains s'est réparti les réunions territoriales. L'objectif était de « garantir l'ampleur et la qualité de la concertation, de relayer l'information et de démultiplier les espaces de dialogue sur le projet ».

¹⁷¹ Extrait d'entretien personnel avec le chargé de mission DPDP

¹⁷² Extrait d'entretien personnel avec le VP à la Participation

¹⁷³ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p. 34

¹⁷⁴ [Jeparticipe.grandlyon.com](https://jeparticipe.grandlyon.com)

Le volet « Communes »

La concertation avec les élus communaux s'est organisée dans le cadre des Conférences Territoriales des Maires (CTM). Cette instance a été créée par le Pacte de Cohérence Métropolitain de 2015¹⁷⁵ et regroupe 10 conférences territoriales, qui réunissent « plusieurs communes qui partagent des problématiques et cherchent à y répondre ensemble »¹⁷⁶.

Le Vice-Président aux Déplacements a proposé aux 10 CTM de venir présenter le projet lors de ces conférences. Deux présentations étaient prévues, une première entre janvier et avril 2021, avant même le début formel de la concertation préalable. D'après le document Bilan de la Concertation, l'objectif de cette première rencontre était de :

« (...) partager les enjeux du projet et d'annoncer la mise en œuvre d'un dispositif de concertation ambitieux et d'une démarche d'études visant à préciser le périmètre, le calendrier, les aides, dérogations et mesures d'accompagnement nécessaires à la mise en œuvre de la deuxième étape d'amplification de la ZFE. »¹⁷⁷

Une seconde réunion a eu lieu dans huit des dix CTM entre mars et juillet 2022, à l'issue de la concertation. L'objectif était cette fois-ci de présenter les résultats des études ainsi que deux scénarios (calendrier de restriction et périmètre choisi) « permettant de répondre aux objectifs du projet ».¹⁷⁸

Le volet « Acteurs économiques »

La concertation dédiée aux acteurs économiques n'a pas suivi le même calendrier que le volet "Grand Public". Dans le but « d'évaluer le dispositif d'accompagnement de la première Zone à Faibles Émissions créée en janvier 2020 »¹⁷⁹. La Métropole a lancé la concertation économique le 8 décembre

¹⁷⁵ Grand Lyon, « Pacte de cohérence métropolitain 2021 » p.5

« En vertu de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 précisée par la loi Lecornu du 27 décembre 2019 (article L. 3633-3), la Métropole de Lyon est tenue d'élaborer, dans un délai de 9 mois suivant le renouvellement du Conseil de Métropole, un Pacte de cohérence métropolitain entre elle et les communes situées sur son territoire. Le projet de Pacte de cohérence métropolitain est adopté par la Conférence métropolitaine, à la majorité simple des maires représentant la moitié de la population totale des communes situées sur le territoire de la Métropole de Lyon. Il est arrêté par délibération du Conseil de Métropole, après consultation des Conseils municipaux des communes du territoire. »

¹⁷⁶ Site de la Métropole : [Les instances territoriales de la Métropole de Lyon - La Métropole de Lyon \(grandlyon.com\)](https://www.grandlyon.com)

¹⁷⁷ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p.51

¹⁷⁸ *Ibid.* p.52

¹⁷⁹ *Ibid.* p.43

2020 lors d'une réunion en visioconférence. Par la suite, cinq ateliers ont été organisés au cours de l'année 2021.

Lors de chaque atelier, les agents de la Métropole ou des invités extérieurs commençaient par un temps d'information visant à « partager des informations, présenter des dispositifs ou des retours d'expérience notamment »¹⁸⁰. Ces présentations étaient suivies d'échanges entre les participants, permettant à la Métropole de recueillir « les avis et les propositions des participants¹⁸¹» .

Le volet « Agents »

Ce dernier volet concernant les agents de la métropole est le moins conséquent. Un atelier de « concertation interne » s'est déroulé le 5 avril 2022, réunissant 16 agents volontaires. Après une présentation de l'étape "VP5+", les agents ont été divisés en 2 sous-groupes pour discuter et émettre des propositions sur les mobilités alternatives, les aides et les dérogations.

On a fait une toute petite concertation, on a aidé nos collègues de RH pour faire une petite concertation « agent », voilà, je peux pas vous en dire vraiment plus parce que la concertation agent, franchement, on a animé avec Quentin et moi des ateliers avec la RH, une après-midi ou une matinée, enfin une demi-journée avec ben des agents volontaires.

La Métropole a alors construit tout un ensemble de dispositifs propres à chacun des 4 publics "concernés par le projet". Lors de ces événements, les organisateurs ont communiqué et débattu autour de leur projet avec différents objectifs en fonction des acteurs. Le volet "Grand public" visait à recueillir des propositions, tandis que les rencontres avec les élus communaux avaient plutôt pour objectif de fournir des informations sur l'avancement et les objectifs du projet.

2.3.2. La construction et la mise à l'épreuve des « pratiques discursives »

Le 20 septembre 2021, Bruno Bernard, accompagné du VP aux Déplacements et de la VP à la Participation, engage la première réunion publique de cette concertation. Lors de cette réunion de présentation, les membres de l'exécutif et des services métropolitains, la CNDP ainsi que des spécialistes en santé-environnement interviennent pour présenter le sujet¹⁸².

¹⁸⁰ *Ibid.* p.44

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Grand Lyon, « Compte-rendu de la réunion de présentation du 20 septembre 2021 », 20 septembre 2021, p8

Après une présentation par la VP à la Participation des dispositifs de concertation mis en place par la Métropole, les spécialistes en santé-environnement ¹⁸³ mettent en avant l'enjeu de la qualité de l'air : « un enjeu majeur pour notre santé et celle de la Métropole de Lyon ». Le projet d'amplification de la ZFE est ensuite présenté par la Cheffe de Projet et le VP aux Déplacements comme la réponse à cet enjeu de « qualité de l'air ».

Lors de cette réunion publique de lancement, et tout au long de la concertation, la métropole va confronter son argumentaire au public. Ce chapitre va décrire les différentes stratégies d'argumentation des élus afin de « rendre le projet acceptable ».

Selon Philippe Zittoun (2013), les acteurs mobilisent des stratégies d'argumentation, appelées « pratiques discursives », pour construire des liens, notamment entre un problème et une solution par exemple. L'auteur montre que les acteurs utilisent le discours pour redéfinir « à la fois le problème pour le rendre 'traitable', la politique publique pour la rendre 'réformable' et la solution elle-même pour la rendre 'greffable' ». Il s'agit ici de fabriquer du lien entre des objets indépendants et construits par les acteurs. Nous reprendrons dans cette partie les différentes étapes de construction d'un problème public tel que définies par Zittoun (2013). Nous verrons notamment que les élus métropolitains vont tenter de construire un lien entre la solution ZFE et le problème de la « qualité de l'air ». Les élus vont s'efforcer de modeler le problème pour que la solution – qu'ils trouvent eux-mêmes imparfaite – réponde au problème auquel la ZFE est censée répondre.

Les victimes de la pollution de l'air : des chiffres complexes et des victimes invisibles

L'identification des victimes est définie par Zittoun (2013) comme un moyen de caractériser un problème. Selon l'auteur, il s'agit de déterminer les personnes dont la situation est qualifiée, que ce soit par elles-mêmes ou par d'autres, comme problématique. Ces victimes ne sont pas considérées comme responsables de leur situation, mais plutôt comme subissant des conséquences inattendues ou indésirables. Il est nécessaire de définir des normes ou des critères permettant d'identifier ceux qui se trouvent en dehors de ces normes. Un exemple donné par Philippe Zittoun est celui des "sans-abri". Cette catégorie existe en tant que telle parce que le logement est considéré comme une norme sociale. Ainsi, ceux qui ne disposent pas d'un logement sont identifiés comme étant en dehors de cette norme et sont donc qualifiés de "sans-abri". Cette étape d'identification des victimes est importante car elle

¹⁸³ Johanna LEPEULE, épidémiologiste en santé-environnement (Inserm) et Claire LABARTETTE, correspondante territoriale, ATMO Auvergne Rhône-Alpes

permet de cibler les personnes qui sont considérées comme ayant besoin d'aide ou de soutien de la part des politiques publiques. Philippe Zittoun souligne que cette identification des victimes n'est pas neutre et peut être le résultat de choix politiques ou de processus discursifs spécifiques.

Nous allons voir dans ce développement comment les élus vont cibler les publics qu'ils déterminent comme subissant des conséquences inattendues ou indésirables. Par la suite, nous verrons que les élus devront redéfinir les normes de la qualité de l'air, afin d'identifier un public plus large se trouvant en dehors de ces normes.

Dans le cadre national, l'outil ZFE est une réponse au « problème de la pollution atmosphérique », et est justifiée comme telle par la loi : « Pour lutter contre la pollution atmosphérique, des zones à faibles émissions de mobilité peuvent être créées »¹⁸⁴.

Les impacts de la pollution atmosphérique ont été soulignés dans une étude de Santé Publique France publiée en 2016¹⁸⁵. Cette étude démontre, entre autres, que dans un scénario « sans pollution anthropique »¹⁸⁶, « 48 000 décès seraient évités chaque année en France ». Ce chiffre a ensuite été repris par les agents du ministère et est devenu la justification principale de la ZFE dans plusieurs documents¹⁸⁷ du Ministère de la Transition écologique et solidaire : « En France, la pollution de l'air est responsable à ce jour de près de 48 000 décès prématurés par an »¹⁸⁸.

¹⁸⁴ Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1, version en vigueur à partir du 25 août 2021

¹⁸⁵ Santé Publique France, *Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique, 2016*

¹⁸⁶ Scénario dans lequel « aucune commune française ne dépasserait la valeur du percentile 5 des concentrations des communes rurales », c'est-à-dire qu'aucune commune ne dépasserait la concentration maximale rencontrée dans les 5% des communes rurales les moins polluées de France.
Santé Publique France, *Impacts de l'exposition ...* op cit.

¹⁸⁷ Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Ce qui change à partir du 1er janvier 2021 », 29 décembre 2020

Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Pollution de l'air : origines, situation et impacts », 22 février 2023

Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Un nouvel indice ATMO plus précis et plus clair », 4 janvier 2021

¹⁸⁸ Ministère de la Transition écologique et solidaire, « Déploiement des zones à faibles émissions, l'Etat et les collectivités s'engagent pour l'amélioration de la qualité de l'air », 8 octobre 2018, p4

Au niveau de la Métropole de Lyon, l'exécutif justifie également, dans différents documents¹⁸⁹ et sur son site internet¹⁹⁰, la mise en place de la ZFE comme solution à la pollution de l'air. Le chiffre de 48 000 décès est aussi avancé par la métropole dans la partie « Contexte » de sa délibération du 15 mars 2021. Dans le dossier de concertation, la ZFE est désignée comme un outil « de reconquête d'un air sain »¹⁹¹. Lors de la réunion de lancement de la concertation, qui s'est tenue le 20 septembre 2021 en visioconférence, le Président de la Métropole a commencé son discours en soulignant les conséquences dramatiques de la pollution de l'air :

« Comme dans les grandes villes en France, nous avons des niveaux de pollution trop élevés qui créent des décès prématurés en France qu'on évalue entre 40 000 et 100.000 personnes. Des maladies chroniques qui touchent souvent les populations les plus fragiles, les personnes rencontrant des difficultés, etc »¹⁹²

Dans la délibération du 15 mars 2021, l'exécutif insiste aussi sur la vulnérabilité des populations « les plus pauvres », qui selon les élus, seraient les plus exposées à cette pollution :

« Dans les agglomérations françaises, les populations les plus pauvres sont souvent les plus exposées à cette pollution, en particulier dans les quartiers riverains des voies à grande circulation. Lyon ne fait pas exception »¹⁹³

Le Président cible une population « fragile » et « rencontrant des difficultés » comme victime des conséquences des "niveaux de pollution trop élevés", seulement ces victimes sont invisibles. Celles-ci ne sont jamais clairement identifiées comme victimes de la pollution de l'air.

¹⁸⁹ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 28 janvier 2019 », délibération n°2019-3326, 30 janvier 2019 ; Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021 », délibération n°2021-0470, 18 mars 2021 ; Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 14 mars 2022 », délibération n°2022-0989, 16 mars 2022 ; Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 26 septembre 2022 », délibération n°2022-1230 ; Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon, Bilan de la concertation préalable », août 2022

¹⁹⁰ <https://zfe.grandlyon.com/zfe-grand-lyon/>, consulté le 17/08/2023

¹⁹¹ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon... *op. cit.* p.8

¹⁹² Grand Lyon, « Compte-rendu de la réunion de présentation du 20 septembre 2021 », 20 septembre 2021, p4

¹⁹³ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021 », délibération n°2021-0470, 18 mars 2021

Ce chiffre de « 48 000 décès prématurés », repris par le Ministère de la Transition écologique et solidaire et par la Métropole, est difficile à interpréter, ce qui dégrade son efficacité argumentaire. Lors d'un entretien avec un conseiller métropolitain du Groupe Communiste et Républicain membre de la majorité, celui-ci souligne sa complexité et son incompréhension dans l'espace public :

« C'est 48 000 décès prématurés de 9 mois pour des gens qui ont en moyenne gagné 5 ans d'espérance de vie. Qu'est-ce que ça veut dire ? Donc ils sont morts prématurément de 9 mois ou bien ils n'ont pas gagné 9 mois ce qu'ils auraient pu gagner, mais ils ont quand même gagné mais un peu plus de 4 ans... Dès qu'on essaie de dire ça dans l'espace public, c'est très compliqué. On s'enferme en fait, hein, les gens comprennent plus »¹⁹⁴

La désignation du coupable : Un coupable pré-désigné par l'outil ZFE et son échelle Crit'Air

Selon Philippe Zittoun, une autre étape importante consiste à définir un objet distinct du problème, mais qui est considéré comme sa cause. Cela implique une montée en généralité à partir d'une singularité, et cela relève d'un exercice discursif visant à établir un lien entre cette singularité et une généralité plus large. Un exemple donné par l'auteur est la réduction du temps de travail qui est désignée comme la cause du problème du chômage. En déplaçant le débat vers la question de la réduction du temps de travail, on établit une relation de cause à effet entre cette mesure et le problème du chômage. Ensuite, dans le processus de construction des politiques publiques, il est nécessaire de désigner un responsable, c'est-à-dire une entité ou une personne chargée de trouver une solution au problème identifié. Il est important de noter que le responsable désigné n'est pas nécessairement identique à celui qui est considéré comme coupable du problème. Cette distinction entre le responsable et le coupable permet de focaliser l'attention sur la recherche de solutions plutôt que sur la recherche de responsabilités ou de sanctions. Nous allons décrire le processus de désignation des véhicules diesel comme coupables et montrer comment la Métropole construit son argumentation pour justifier la culpabilité des véhicules diesel.

¹⁹⁴ Extrait d'un entretien personnel avec un conseiller métropolitain du groupe Communiste

Lors de la délibération du 15 mars 2021 la majorité métropolitaine vote « l'objectif »¹⁹⁵ de suppression des Crit'air 2 d'ici 2026. Bruno Bernard et son équipe désigne les véhicules diesel comme coupable de la mauvaise qualité de l'air dans la métropole lyonnaise et engage, par l'intermédiaire de l'interdiction des Crit'air 2, la suppression de tous les véhicules diesels¹⁹⁶. Dans cette partie, nous allons montrer que cette désignation est motivée par l'objectif de réduire la pollution en oxyde d'azote¹⁹⁷ (NOx) afin de sortir la France de son contentieux avec l'Europe. Cet objectif de cibler la pollution au NOx découle de l'instrument ZFE et de l'échelle Crit'Air qui lui ait associé.

1) La pollution en oxyde d'azote : l'objectif principal des ZFE

Selon le VP aux déplacements, « dans le cadre des ZFE mobilité, l'objectif premier, c'est les NOx ». Cet objectif de lutte contre la pollution aux oxydes d'azote découle de l'outil ZFE et de l'échelle Crit'Air qui lui est associée.

La mise en place de la ZFE s'accompagne de l'utilisation de la Vignette Crit'Air. Bien que la loi n'impose pas son utilisation, les métropoles n'ont pas d'autre alternative. La loi stipule que l'arrêté métropolitain « détermine les catégories de véhicules concernées »¹⁹⁸. Cependant, l'utilisation du certificat qualité de l'air est incontournable car c'est le seul outil à disposition des métropoles pour catégoriser les véhicules. De plus, celles-ci n'ont pas les compétences pour créer leur propre catégorisation¹⁹⁹. Ainsi,

¹⁹⁵ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021 », délibération n°2021-0470, 18 mars 2021

¹⁹⁶ Les véhicules diesels les plus récent sont au mieux classés Crit'Air 2

¹⁹⁷ « Les oxydes d'azote (NOx) regroupent essentiellement deux molécules : le monoxyde d'azote (NO) ; le dioxyde d'azote (NO2). Il existe trois mécanismes de formation des oxydes d'azote, et donc trois types de NOx : les NOx thermiques, combustibles et précoces. Les oxydes d'azote proviennent essentiellement de procédés fonctionnant à haute température. Dans l'industrie, il s'agit des installations de combustion pour tout type de combustible (combustibles liquides fossiles, charbon, gaz naturel, biomasses, gaz de procédés...) et de procédés industriels (fabrication de verre, métaux, ciment...). »

<https://expertises.ademe.fr/professionnels/entreprises/reduire-impacts/reduire-emissions-polluants/dossier/oxydes-dazote-nox/definition-sources-demission-impacts> consulté le 12/08/2023

¹⁹⁸ Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1, version en vigueur à partir du 25 août 2021

¹⁹⁹ Les collectivité territoriales pourraient utiliser la catégorisation européenne « Norme Euro » comme cela était prévu lors des étude ZAPA en 2012. Seulement celle-ci est la même que la catégorisation française puisque l'échelle Crit'Air est elle-même basé sur la catégorisation européenne. (Voir Annexe 1, p143)

les collectivités territoriales, et en particulier la Métropole de Lyon, utilisent l'échelle Crit'Air pour catégoriser les véhicules autorisés dans la zone à faibles émissions.

Cette échelle a été construite pour lutter contre certains types de polluants. Selon le site du Ministère de la Transition écologique dédié au certificat qualité de l'air, il est précisé que le dispositif Crit'Air « prend en compte les émissions des polluants atmosphériques locaux, et principalement les particules fines et les oxydes d'azote (NOx) » mais « ne prend pas en compte les émissions de gaz à effet de serre »²⁰⁰. Ainsi, l'échelle Crit'Air cible la pollution en particules fines et en oxydes d'azote.

Cependant, la capacité du dispositif Crit'Air à réduire la pollution aux particules fines est remise en cause par l'équipe de Bruno Bernard. Le dispositif Crit'Air ne prend pas en compte le poids des véhicules. Selon le VP à l'environnement, les voitures électriques, classées Crit'Air 0, émettent « pratiquement autant de particules fines » que les voitures thermiques en raison de leur poids deux fois plus élevé.

« Finalement une voiture diesel au jour d'aujourd'hui ne produit pas beaucoup plus de particules fines qu'une voiture essence, ou que malheureusement, ces grosses bagnoles électriques qu'on voit maintenant un peu partout, hein. Des voitures qui font 2 tonnes, elles font pratiquement autant de particules fines qu'un moteur atmosphérique. Les particules fines qui sont dégagées, par les pneus, par les plaquettes de frein et comme les véhicules font 2 tonnes au lieu de faire entre 850 et une tonne au maxi, elles font le double. Donc elles en émettent beaucoup plus, donc ce qu'elles n'émettent pas par le moteur, elles l'émettent par les roues. »

Ainsi, l'exécutif métropolitain identifie les limites de l'outil qu'elle doit utiliser. La zone à faibles émissions est désignée par l'État comme une solution au « problème de la qualité de l'air », cependant, d'après les élus, elle n'est efficace que pour lutter contre la pollution au NOx. « Dans le cadre des ZFE mobilité, l'objectif premier, c'est les NOx ».

2) Le véhicule diesel désigné coupable de la pollution en oxyde d'azote :

Le véhicule diesel est alors ciblé par l'exécutif métropolitain comme la principale cause de la pollution en oxydes d'azote. Dans son communiqué de presse de lancement de la concertation le 3 septembre 2021, la Métropole souligne que 96% des émissions annuelles de NO₂ du trafic routier proviennent du diesel :

²⁰⁰ [Page d'accueil | Site officiel de la vignette Crit'Air \(certificat-air.gouv.fr\)](#), Rubrique : Le dispositif Crit'air / Informations environnementales ; Consulté le 11/08/2023

« Selon des études menées par Atmo AuvergneRhône-Alpes, sur l'ensemble des émissions annuelles de NO₂ émises sur le territoire de la Métropole, 66 % sont liées aux émissions du trafic routier, dont 96 % proviennent des véhicules diesel. »²⁰¹

La Métropole justifie la désignation des diesels comme coupables par l'intermédiaire des études montrant que les émissions de NO_x sont principalement dues aux véhicules diesels. Dans ce même communiqué de presse, la Métropole justifie alors ses « mesures plus ambitieuses », comme l'exclusion des diesels de la ZFE, comme un moyen de « protéger les populations »

« Aussi, pour protéger les populations (...), la Métropole doit mettre en œuvre des mesures plus ambitieuses à l'encontre des véhicules les plus polluants et notamment les véhicules diesel »²⁰²

De plus, selon l'exécutif, il est nécessaire d'interdire tous les véhicules diesels, c'est-à-dire la suppression des Crit'Air 2²⁰³ au sein de la ZFE. La Métropole justifie cette suppression par des études montrant que sans l'interdiction des Crit'Air 2, les normes européennes en oxyde d'azote ne seront pas respectées. Selon un Conseiller Métropolitain membre du Groupe de Travail Majorité :

« Les études, les modélisations, nous indiquent que tout comme à Paris, il nous faut aussi l'étape critère 2 pour réellement atteindre les objectifs [Objectif de seuil de concentration NO_x] »²⁰⁴

Or, ce respect des normes européennes en oxyde d'azote est érigé en objectif de la part de l'exécutif et de ses équipes. Lors de mon entretien avec une Chargée de mission Air Bruit Santé Environnement à la Métropole, celle-ci a insisté sur l'objectif de respecter les normes européennes afin de sortir de la « situation de contentieux » :

« la ZFE elle est là pour sortir de la situation de contentieux et la situation de contentieux, ça veut dire qu'on est pas en conformité réglementaire depuis 2010 »²⁰⁵

²⁰¹ Métropole de Lyon, « Zone à faibles émissions : une concertation de grande ampleur pour construire une ZFE exemplaire », dossier de presse, 3 septembre 2021, p8

²⁰² *Ibid*, p7

²⁰³ La classe Crit'air 2 englobe tous les diesels depuis janvier 2011, (Voir Annexe 1, p143)

²⁰⁴ Entretien personnel avec un conseiller métropolitain du groupe Ecologistes

²⁰⁵ Entretien personnel avec une Chargée de mission Air Bruit Santé Environnement à la Métropole

La France a été condamnée par le Conseil d'État à payer 2 astreintes de 10 millions d'euros²⁰⁶ pour non-respect des normes européennes de qualité de l'air sur le territoire français²⁰⁷. Les villes de Paris, Lyon et Marseille sont notamment ciblées par le Conseil d'État pour un dépassement des « seuils limites de pollution au dioxyde d'azote – qui doivent être respectés depuis 2010 »²⁰⁸.

Le Vice-Président à l'Environnement de la Métropole lyonnaise justifie la suppression des Crit'Air 2 comme une condition nécessaire pour que la France respecte les normes européennes sur le territoire métropolitain :

« On a 2 bornes qui dépassent les normes européennes et qui valent condamnation à l'État français, hein, de la part du Conseil d'État. (...) Et quand on modélise ce qui va se passer, donc en s'arrêtant au critère 2, donc sans supprimer le diesel²⁰⁹, on s'aperçoit que ces bornes, au moins pour une des 2 de façon certaine mettra toujours la France dans le rouge. »

Dans sa délibération du 15 mars 2021²¹⁰, ainsi que dans son communiqué de presse²¹¹ de lancement de la concertation le 3 septembre 2021, l'exécutif métropolitain souligne la situation nationale en termes de qualité de l'air et le contentieux engagé avec l'Union européenne. Il insiste sur la responsabilité de l'État vis-à-vis du non-respect des valeurs limites en dioxyde d'azote et justifie son intervention "déterminée" comme la seule réponse "aux conséquences sanitaires de la pollution de l'air".

« L'État a été amené à agir sous la pression de contentieux judiciaires. Deux procédures principales sont en cours, l'une auprès de la Cour de Justice de l'Union européenne, l'autre auprès du Conseil d'État. Les valeurs limites en dioxyde d'azote et en particules fines devraient être respectées depuis 2008 ! (...) Si la Métropole de Lyon n'a pas attendu les injonctions gouvernementales pour agir, les conséquences sanitaires de la pollution de l'air imposent d'intervenir de façon encore plus déterminée. »²¹²

²⁰⁶ Une astreinte par semestre de retard : « Deux astreintes de 10 millions d'euros pour les deux périodes allant de juillet 2021 à janvier 2022 et de janvier à juillet 2022 »

²⁰⁷ Conseil d'État, décision n° 428409428409, lecture du 17 octobre 2022

²⁰⁸ Conseil d'État, Paris, le 17 octobre 2022, Communiqué de presse : *Pollution de l'air : le Conseil d'État condamne l'État à payer deux astreintes de 10 millions d'euros*

²⁰⁹ Sans supprimer les diesels Crit'air 2

²¹⁰ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021 », délibération n°2021-0470, 18 mars 2021

²¹¹ Grand Lyon Lyon, « Zone à faibles émissions : une concertation de grande ampleur... op. cit. p.7

²¹² Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021 », délibération n°2021-0470, 18 mars 2021

En mettant en avant les procédures judiciaires en cours contre l'État, l'exécutif métropolitain souligne la responsabilité de l'État concernant la qualité de l'air en France. Il justifie son intervention « déterminée » et « ambitieuse »²¹³ comme la réponse de la Métropole de Lyon face à l'inaction de l'État.

Le processus discursif mis en place par la Métropole pour justifier l'exclusion des véhicules diesel relève d'une multitude de pratiques discursives. D'abord, les élus caractérisent la ZFE comme une solution au NOx uniquement. Ensuite, par l'intermédiaire d'études, le diesel est désigné comme coupable de contribuer grandement aux NOx. Il s'agit enfin de justifier la nécessité d'aller jusqu'à l'interdiction totale des diesels. Une première justification réside dans le contentieux de l'État et le besoin d'en sortir. Une seconde justification portera sur la gravité des conséquences d'une mauvaise qualité de l'air, celle-ci sera aussi mobilisée pour construire un « futur apocalyptique ».

L'impossible construction d'un « futur apocalyptique »

Rendre le « futur apocalyptique », selon Philippe Zittoun (2013), il s'agit de présenter une vision dramatique et alarmante des conséquences potentielles si le problème identifié n'est pas résolu. Cela peut être réalisé à travers l'utilisation de récits. Le concept de récit, dans ce contexte, renvoie à un travail discursif visant à donner du sens à une situation ou à un problème en construisant une narration fictionnelle. Il s'agit de projeter une vision du futur dans le présent, en mettant en avant les scénarios les plus catastrophiques qui pourraient se produire si des mesures appropriées ne sont pas prises. En utilisant des récits dramatiques et apocalyptiques, les acteurs politiques cherchent à créer un sentiment d'urgence, à captiver l'attention du public et à mobiliser le soutien en faveur de leurs propositions.

Dans le cas de la Métropole de Lyon, la construction d'un futur apocalyptique est mise en difficulté par une situation qui s'améliore d'elle-même. Lors de mon entretien avec un Conseiller Métropolitain du groupe Communiste et Républicain, celui-ci remet en cause l'urgence de l'amplification de la ZFE. Selon lui, la qualité de l'air « s'améliore naturellement » et ne justifie pas les « mesures draconiennes » :

« Est-ce qu'il y a une urgence de la qualité de l'air qui rend légitime des mesures draconiennes, ou bien est-ce que finalement on est dans un phénomène qui s'améliore naturellement et donc il faut simplement renforcer l'amélioration. Ce n'est quand même pas pareil, hein. »²¹⁴

²¹³ *Ibid.* « Aussi, pour protéger les populations (...), la Métropole doit mettre en œuvre des mesures plus ambitieuses à l'encontre des véhicules les plus polluants et notamment les véhicules diesel »

²¹⁴ Entretien personnel avec un conseiller métropolitain du groupe Communistes

Dans son Bilan départemental du Rhône pour l'année 2021, ATMO Auvergne Rhône-Alpes dresse un graphique de l'évolution des concentrations en particules fines (PM10 & PM2,5²¹⁵) et en dioxyde d'azote (NO2) entre 2007 et 2021. Sur ce graphique, l'évolution des concentrations en particules fines et en dioxyde d'azote est en baisse depuis 2007 dans tous les territoires observés. Seule la concentration en dioxyde d'azote dans la zone « Lyon Périphérique » demeure au-dessus des valeurs limites réglementaires en 2021 : 49 µg/m³ au lieu de 40 µg/m³.

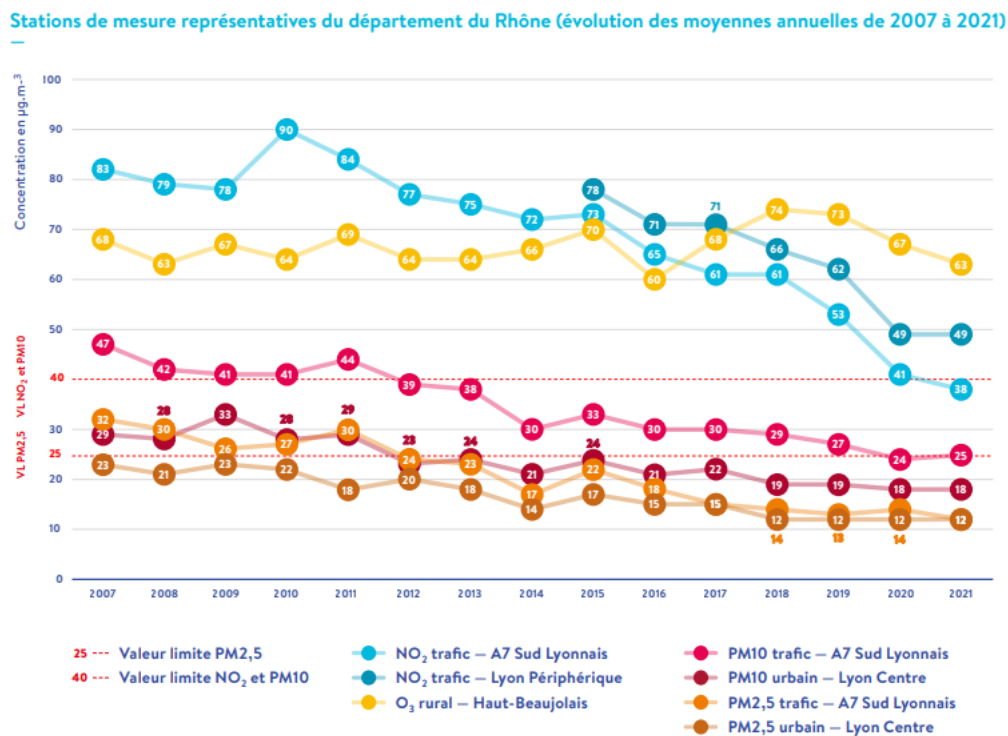


Figure 7 : Stations de mesure représentatives de département du Rhône

Source : ATMO Auvergne Rhône-Alpes « Bilan départemental du Rhône pour l'année 2021 »

La Métropole va alors mobiliser des normes plus strictes afin d'obtenir un public de victimes plus large et mettre en avant l'urgence de la situation. Malgré l'amélioration de la qualité de l'air au cours de ces dernières années, la Métropole met en avant l'importance « d'agir plus fortement » sur la pollution

²¹⁵ « Les particules constituent un ensemble très hétérogène du fait de la diversité de leur composition chimique, de leur état (solide ou liquide) et de leur taille (caractérisée notamment par leur diamètre). Elles se distinguent d'ailleurs en fonction de leur taille :

les PM10, dont le diamètre est inférieur à 10 µm (micromètres) ;

les PM2,5, dont le diamètre est inférieur à 2,5 µm. Ces dernières sont nommées particules fines et incluent les particules ultrafines de diamètre inférieur à 0,1 µm, qui relèvent de la problématique des nanoparticules. »

<https://expertises.ademe.fr/professionnels/entreprises/reduire-impacts/reduire-emissions-polluants/dossier/poussieres-particules/caracteristiques-sources-impacts> , consulté le 23/08/2023

afin de parvenir « le plus rapidement possible au respect des seuils réglementaires et de viser ceux préconisés par l'OMS »²¹⁶.

Dans la délibération du 14 mars 2022, l'exécutif métropolitain souligne que d'après les études de l'OMS²¹⁷, les seuils actuels ne suffisent pas à enrayer les effets d'une pollution « chronique ». Les élus mettent en avant les nouveaux seuils de « recommandations » publiés par l'OMS, selon lesquels l'ensemble de la population métropolitaine serait alors « exposé à des concentrations moyennes en NO₂ et en particules fines PM_{2,5} supérieures aux valeurs recommandées par l'OMS »²¹⁸ (voir tableau ci-dessous).

Polluant	Durée retenue	Cible intermédiaire				Niveau recommandé
		1	2	3	4	
PM _{2,5} , µg/m ³	Annuel	35	25	15	10	5
	24 heures ^a	75	50	37,5	25	15
PM ₁₀ , µg/m ³	Annuel	70	50	30	20	15
	24 heures ^a	150	100	75	50	45
O ₃ , µg/m ³	Saison de pointe ^b	100	70	–	–	60
	8 heures ^a	160	120	–	–	100
NO ₂ , µg/m ³	Annuel	40	30	20	–	10
	24 heures ^a	120	50	–	–	25
SO ₂ , µg/m ³	24 heures ^a	125	50	–	–	40
CO, mg/m ³	24 heures ^a	7	–	–	–	4

^a 99^e percentile (c.-à-d. 3 à 4 jours d'excédent par an)

^b Moyenne de la concentration moyenne en O₃ maximale sur 8 heures et six mois consécutifs, avec la plus forte concentration en O₃ des moyennes glissantes sur six mois.

Figure 8 : Niveau de qualité de l'air recommandés et cibles intermédiaires

Source : OMS, Résumé d'orientation, Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air

Dans ce même texte, les élus de la majorité insistent sur la gravité d'une exposition supérieure aux derniers seuils recommandés par l'OMS. L'exécutif dramatise l'enjeu de la pollution de l'air et souligne l'ensemble des risques pour la santé tels que « des maladies chroniques », « des troubles du

²¹⁶ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 14 mars 2022... op. cit.

²¹⁷ OMS, Résumé d'orientation, Lignes directrices OMS relatives à la qualité de l'air

²¹⁸ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 14 mars 2022... op. cit. p2

développement de l'enfant » ou une aggravation des « symptômes des personnes souffrant de pathologies ».

Ainsi, la métropole cible d'abord un public de victimes dont elle redéfinit les normes par la suite afin de justifier l'urgence de la situation. Par un processus discursif complexe, les véhicules diesel sont désignés coupables et leur exclusion est rendue nécessaire pour le retour dans les normes de la qualité de l'air et la sortie du contentieux.

Conclusion du Chapitre 2

Lors de l'année 2021, le « problème de l'acceptabilité » prend de plus en plus d'importance au sein du COPIL. Au cours du premier trimestre, les élus débattent des modalités de concertation à mettre en place. Durant ces débats, la VP à la Participation négocie la mise en place d'une concertation d'envergure sous l'égide de la CNDP .

La délibération du 15 mars 2021 marque le début de l'étape « 4/3/2 » et de la concertation préalable qui l'accompagne. En préparation de cette concertation, les équipes de la DPDP organisent des Focus Groups dans lesquels le « problème de l'acceptabilité » va être exacerbé. Les résultats de ces Focus Groups seront dramatisés, ce qui entraînera des ajustements des modalités de concertation afin de répondre au « problème de l'acceptabilité ».

Lors de la concertation, la Métropole test son argumentaire visant à convaincre les acteurs de l'importance d'agir pour la qualité de l'air. Face à des victimes invisibles, des instruments imparfaits et une qualité de l'air qui s'améliore sans la ZFE, le « bricolage » discursif (Zittoun, 2013) est mis à l'épreuve durant les débats.

Chapitre 3 : « L'inacceptabilité », quand l'épreuve devient un frein

Lors de la concertation se déroulant entre septembre 2021 et mars 2022, l'exécutif métropolitain se trouve confronté à de nombreuses critiques concernant son projet « d'amplification ». La critique principale concerne l'exclusion des véhicules Crit'Air 2 d'ici 2026. Les élus, ainsi que la population et les acteurs économiques, soulignent les contraintes sociales associées à cette mesure. De plus, la nouvelle loi Climat et Résilience, qui ne prévoit pas l'interdiction des véhicules Crit'Air 2, fournit aux opposants un nouvel argument contre cette mesure.

Malgré ces critiques, à l'issue de la concertation, les élus ont le sentiment d'avoir réussi à convaincre certains élus municipaux. Les résultats de cette concertation sont intégrés dans une nouvelle version du projet d'amplification, que la majorité parvient à faire adopter facilement lors du Conseil de la Métropole en septembre 2022.

Dans ce chapitre, nous commencerons par détailler le conflit autour de l'interdiction des véhicules Crit'Air 2. Ce conflit est présent depuis le début du projet et occupe une place importante lors des débats de la concertation préalable. Malgré cette opposition, nous verrons que les élus métropolitains sont confiants et estiment avoir convaincu certains élus municipaux. Après un vote sans difficulté, nous examinerons comment l'épreuve de l'acceptabilité s'est finalement révélée infranchissable pour l'exécutif écologiste. Nous aborderons d'abord les retours des Personnes Publiques Associées (PPA) et leurs critiques envers le projet, en particulier de la part des élus locaux et du secteur économique. Ensuite, nous analyserons le processus décisionnel au sein de l'exécutif qui a abouti à ce changement de cap, avec pour objectif d'apaiser les tensions et de restaurer la confiance.

1. Le conflit : l'interdiction des Crit'air 2 impliquant la sortie des diesels

Le conflit autour de l'interdiction des diesels est survenu dès le début du projet au sein des acteurs politiques. Malgré un consensus autour du « problème de la qualité de l'air », les élus, le public et le secteur économique, vont souligner, lors de la concertation, les problématiques sociales et le caractère non obligatoire de l'interdiction des véhicules diesels

La loi Climat et Résilience d'août 2021, qui n'impose pas l'exclusion des diesels, va permettre à l'opposition d'argumenter sur une interdiction « pas nécessaire selon la loi ». Malgré cette opposition, les élus de la majorité vont défendre à tout prix leur mesure qui figurait dans le programme électoral. Cette partie décrit les arguments mis en place tout au long du projet par l'opposition vis-à-vis de l'interdiction des Crit'Air 2.

Lors de la présentation du projet en Conseil Métropolitain le 15 mars 2021, il a été souligné par l'ensemble des groupes politiques de la Métropole la nécessité de résoudre le problème de la qualité de l'air. Selon un article du Progrès décrivant le vote du 15 mars :

« Si tous les groupes, sans exception, ont souligné le bien-fondé de l'objectif poursuivi (la lutte contre la pollution de l'air) et la nécessité de l'outil (ZFE), les critiques ont fusé sur la méthode et le cadre envisagé. »²¹⁹

Cependant, les modalités du projet "d'amplification de la ZFE" sont remises en cause par l'opposition. Le calendrier d'interdiction est directement ciblé notamment par Marc Grivel, élu du groupe Synergie (Centre), qui affirme que la majorité fonce "dans un mur en 2026"²²⁰.

Le débat autour de l'interdiction des Crit'Air 2 ne date pas du vote de mars 2021. Lors du premier Groupe de Travail Elus-Service à la fin de l'année 2020, le sujet avait déjà été évoqué par les membres de l'opposition : « On a vu apparaître le premier grand sujet polémique et d'opposition qui était l'intégration du critère 2 dans l'ensemble des décisions »²²¹. De la même manière, au sein de la majorité, la VP à la Participation (Groupe Métropole En Commun) avait exprimé son opposition dès le début concernant l'échéance d'interdiction des véhicules classés Crit'Air 2 : « Au début, c'était le 1er janvier 2026, j'ai dit que c'est mort, les Crit'Air 2, c'est impossible, c'est trop tôt »²²².

²¹⁹ Jean-Philippe Cavaille, « ZFE : les restrictions votées, la majorité en ordre dispersé », *Le Progrès*, 16 mars 2021

²²⁰ *Ibid.*

²²¹ Extrait d'un entretien personnel avec un Conseiller métropolitain du Groupe Synergie

²²² Extrait d'un entretien personnel avec Mme Boffet

Lors de la concertation, d'après le bilan écrit par la Métropole, l'enjeu de l'amélioration de la qualité de l'air fait lui aussi « consensus auprès des participants ». Selon ce même bilan, « la pollution de l'air préoccupe fortement » les habitants de la Métropole qui décrivent la qualité de l'air comme « très mauvaise » et causant « des problèmes de santé publique très préoccupants ».

Cependant, la Métropole fait part, dans ce bilan, du « désaccord » présent pour « beaucoup de participants » concernant l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 à échéance 2026 :

« Lorsqu'ils ont eu la possibilité de s'adresser directement aux représentants de la Métropole (pendant les rencontres territoriales, les rencontres-mobiles ou la réunion de synthèse) les participants ont le plus souvent demandé un report de l'échéance finale de mise en œuvre de la ZFE. »²²³

Ainsi, dans la population comme chez les élus, l'interdiction des véhicules Crit'air 2 pour le 1er janvier 2026 et par conséquent la suppression des véhicules diesel, concentre les critiques. D'après un élu du groupe Synergie, c'est « le point d'ancrage, le point de fixation, c'est la sardine qui bouche le port ».

1.1. Remise en cause de la culpabilité des véhicules diesels et l'incompréhension autour du « problème de la qualité de l'air »

Nous avons évoqué lors de la partie précédente la désignation, par l'exécutif, des véhicules diesels comme coupables. Cette désignation découle de l'objectif de réduire la pollution en oxyde d'azote. Cependant, la Métropole communique sur un « outil de reconquête de la qualité de l'air ». Cette imprécision du terme « qualité de l'air » va donner lieu à une incompréhension de l'objectif de la ZFE et à une remise en cause de la culpabilité des véhicules diesels.

Les élus mettent en avant des objectifs de réduction de la pollution et d'amélioration de la qualité de l'air. Dans sa délibération du 15 mars 2021, la Cheffe de Projet et le Conseiller Transport du Président présentent la ZFE comme un outil pour « réduire la pollution de l'air ». Lors du communiqué de Presse de lancement de la concertation le 3 septembre 2021, Bruno Bernard souligne que « l'objectif est de reconquérir enfin un air de qualité ».

²²³ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p.76

Seulement, le « problème de qualité de l'air » ou de la « pollution de l'air » englobe de nombreux polluants. D'après le Ministère de la Transition Écologique²²⁴, la qualité de l'air peut être dégradée par différents polluants tels que les oxydes d'azote (NOx), les poussières ou particules fines (PM10 et PM2.5), les métaux lourds et le dioxyde de soufre (SO2) qui ne sont pas tous ciblés par l'outil ZFE²²⁵.

Selon le VP à l'Environnement, certains élus de l'opposition « colportent » l'idée que la ZFE vise à réduire la pollution aux particules fines. Selon cet élu, cette communication, « volontaire ou involontaire », vise à mettre en avant l'échec présumé du dispositif concernant l'objectif de réduction des particules fines, même si elles ne sont pas directement concernées par la ZFE. Le VP à l'Environnement accuse donc les opposants de « choisir un polluant qui convient à leur discours ».

VP à l'environnement : « L'interdiction des critères 2, c'est par rapport aux NOx, les dioxyde d'azote, c'était vraiment ça et non pas par rapport aux particules fines comme certains élus volontairement ou involontairement continuent de le colporter. »

RM : « Il y a une vraie incompréhension sur ces... »

VP à l'Environnement : « Oui ou une manipulation, ça dépend. Pour certains, c'est une incompréhension hein, il y a un élu de l'Est lyonnais qui a mis des compteurs à particules fines en place pour mesurer ça, alors que c'est pas le problème. Le problème c'est les NOx quoi c'est... Donc lui il avait rien compris, mais il y a des gens, effectivement, c'est vraiment l'éternel truc, c'est de prendre un polluant, puis de se servir de ça pour démontrer qu'ils ont raison [La ZFE n'est pas efficace] alors que le polluant n'est pas forcément concernée. »²²⁶

Ainsi, par sa communication visant à résoudre le « problème de la qualité de l'air », l'exécutif ouvre la porte à une interprétation erronée de l'objectif de la ZFE. Selon le VP à l'Environnement, l'opposition met en avant l'inefficacité présumée du dispositif ZFE pour réduire les particules fines, alors que ce n'est pas le polluant spécifiquement ciblé par l'exécutif.

²²⁴ Ministère de la transition écologique, « Pollution de l'air : origines, situation et impacts », 22 février 2023, [Qualité et pollution de l'air en France | Ministères Écologie Énergie Territoires \(ecologie.gouv.fr\)](https://www.ecologie.gouv.fr/qualite-et-pollution-de-l-air-en-france), consulté le 22 août 2023

²²⁵ Extrait d'entretien personnel avec le Conseiller Transport du Président : « Les principales critiques aux ZFE vous les connaissez c'est les imperfections de l'échelle Crit'Air, qui est devenue l'échelle nationale, qui fait fi souvent de tout l'aspect CO2, du poids des véhicules. Elle n'est pas faite pour ça, elle est plutôt faite pour mesurer grossièrement les pollutions locales, dioxyde d'azote surtout »

²²⁶ Extrait d'un entretien personnel avec un conseiller métropolitain du groupe Communiste

Effectivement, dans un article du Progrès²²⁷ du 7 janvier 2022, Pierre-Alain Millet, Conseiller Métropolitain du groupe Communiste et Républicain²²⁸, remet en question l'efficacité de la ZFE pour réduire la pollution aux particules fines. L' élu souligne le caractère "injuste" de l'interdiction des Crit'air 2 qui pénalise les véhicules diesel tout en autorisant la circulation des véhicules "lourds" :

«Le choix de la Métropole d'interdire les Crit'Air 2 peut cependant avoir un impact injuste. Des véhicules lourds pourraient être autorisés à circuler, alors que le retraité ouvrier qui fait durer un vieux véhicule diesel roulant se verrait interdit de le faire.»²²⁹

Cette question de l'autorisation des véhicules lourds est une critique de la capacité de la ZFE à diminuer la pollution en particules fines. Les véhicules lourds Crit'Air 1 ou électriques sont accusés d'émettre autant de particules fines que des véhicules plus légers non autorisés.

L'échelle Crit'Air est ici remise en cause par l' élu communiste, mais aussi par le public lors de la concertation. Il est écrit dans le bilan de la Métropole que pour certains participants, l'échelle Crit'Air « n'est pas adaptée ou apparaît insuffisante », ils lui reprochent « de ne pas tenir compte de la production de particules fines des véhicules ».

1.2. La « Zone à Fortes Exclusions » et « L'injustice sociale »

L'une des critiques, mise en avant par les élus locaux de droite lors de cette concertation, concerne l'impact social de la mesure. Le Conseiller Métropolitain et maire Les Républicains (LR) de Caluire-et-Cuire, Philippe Cochet évoque le contexte d'inflation dans lequel le rachat d'un véhicule « n'est pas à la portée de tous »²³⁰. Pascal Charmot, Conseiller Métropolitain et maire Les Républicains (LR) de Tassin La Demi-Lune, décrit une population « désarçonnée » par cette interdiction alors qu'elle était encouragée à acheter des véhicules diesel il y a quelques années²³¹.

²²⁷ Christophe Gallet, « ZFE : la ville met ses berlines et utilitaires à l'électrique », *Le Progrès*, 7 janvier 2022

²²⁸ Groupe politique de la Majorité mais s'abstenant sur le projet ZFE

²²⁹ Christophe Gallet, « ZFE : la ville met ses berlines et utilitaires à l'électrique », *Le Progrès*, 7 janvier 2022

²³⁰ Maïté Darnault, « A Lyon, une zone à faibles émissions pour en finir avec le diesel », *Libération*, 5 septembre 2021

²³¹ *Ibid.*

Lors d'un entretien avec un Conseiller Métropolitain du Groupe Synergie, celui-ci a évoqué les débats ayant eu lieu au milieu de l'année 2021. Lors des Groupes de Travail Elus-Service, l'opposition a souligné un « oubli » de la « justice sociale » menant à une « Zone à Fortes Exclusions ».

« On est revenu vers l'exécutif en leur disant écoutez « vous justifiez vos décisions sur 2 piliers, l'écologie d'une part, et la justice sociale d'autre part ». En plus, vous vous êtes fait élire sur ces 2 piliers là, vous prenez des décisions dans l'univers écologique bien, mais quand vous oubliez la justice sociale il y a quelque chose qui ne va pas. Or, les décisions que vous prenez ont un impact direct en termes de justice sociale. Et notamment le Crit' Air 2 qui ne fait pas partie des obligations de la loi, vous êtes directement dans l'injustice sociale et c'est là où on a sorti la « Zone de Forte Exclusion » par rapport à la zone de faibles émissions. »²³²

Cette « énoncé »²³³ remplaçant « Zone à Faibles Emissions » par « Zone à Fortes Exclusions » sera repris par la suite lors de la concertation réglementaire d'octobre à décembre 2022, notamment par les élus de droite.

Du côté de la Majorité, Pierre-Alain Millet, Conseiller Métropolitain du groupe Communiste et Républicain, se dit « inquiet du couperet de 2026 ». Il évoque les « conséquences sociales » de cette mesure qui semble pour son groupe « prématurée » et « brutale »²³⁴

L'association 40 millions d'automobilistes s'est aussi exprimé à l'encontre de la mesure. Selon le délégué général de l'association « Le diesel, c'est 70 % du parc roulant » il dénonce une mesure « grotesque » touchant les populations « les moins fortunés » :

« C'est une mesure grotesque. (...) Cela me choque véritablement. On va dire à 70 % des Français qu'ils n'ont pas le droit de rouler. (...) Toutes les mesures écologistes qui sont prises aujourd'hui touchent de plein fouet les gens qui sont les moins fortunés. On va créer la voiture pour les riches. (...) Derrière chaque volant, il y a des gens qui ont besoin de se mouvoir et leur dire, du jour au lendemain, qu'ils n'ont en pas besoin, cela revient à appliquer son modèle à tous. »²³⁵

²³² Extrait d'entretien personnel avec conseiller métropolitain du groupe Synergie

²³³ Zittoun (2013)

²³⁴ Maïté Darnault, « A Lyon, une zone à faibles émissions... op. cit.

²³⁵ J.-P. C., « Radars anti-pollution : objectif janvier 2022 », *Le Progrès*, 7 décembre 2020

1.3. La loi Climat et Résilience du 25 août 2021 qui n'impose pas l'interdiction des Crit'air 2

Une seconde critique va faire son apparition au cours de l'année 2021. Il sera alors reproché à la Majorité écologiste d'interdire les véhicules classés Crit'Air 2 alors que la loi ne le demande pas. Lors de mon entretien avec un Conseiller Métropolitain du groupe Synergie, celui-ci critique cette initiative:

« Nous sommes des élus de la République, donc la première chose qu'on a à faire, c'est en tout cas de respecter la loi, donc on la met en place. Mais pourquoi vous portez cette loi au-delà de la loi ? C'est-à-dire que vous intégrez les véhicules de critères 2 tout de suite dans la libération »²³⁶

La loi Climat et Résilience du 25 août 2021²³⁷ modifie les modalités des Zones à Faibles Émissions. Parmi ces modifications, la Loi Climat et Résilience impose aux collectivités de plus de 100 000 habitants un calendrier de restriction : les véhicules classés Crit'Air 5 doivent être interdits à partir du 1er janvier 2023, les véhicules classés Crit'Air 4 au 1er janvier 2024 et les véhicules classés Crit'Air 3 au 1er janvier 2025. La loi ne fait pas référence à une interdiction des véhicules Crit'Air 2.

Certains élus vont utiliser la loi pour légitimer leur demande de suppression de l'interdiction des Crit'Air 2. Dans la presse locale, les élus des villes d'Oullins²³⁸, de Fontaines Saint Martin²³⁹ ou de Couzon en Mont d'Or²⁴⁰ demandent à la métropole de se « calquer sur le calendrier national ».

1.4. Une opposition qui reste dans le domaine politique, le projet est méconnu du public

Cette opposition aux Crit'air 2 provoque des débats au sein des élus, à la Métropole ou lors des Conférences Territoriales des Maires, cependant ce débat dépasse rarement le domaine politique. Lors de la concertation, « beaucoup de participants » ont exprimé leur « désaccord » concernant l'interdiction des véhicules Crit'air 2, cependant aucune mobilisation n'a eu lieu.

A ce stade, et jusqu'en août 2022, la mise en place de la ZFE n'intéresse que peu de monde. Lors de mon entretien avec un élu de la ville de Feyzin, celui-ci fait le constat d'habitants « pas très informés

²³⁶ Extrait d'entretien personnel avec conseiller métropolitain du groupe Synergie

²³⁷ Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1, version en vigueur à partir du 25 août 2021

²³⁸ Emilie Charrel, « Zone à faibles émissions synonyme de « forte exclusion » ? », *Le Progrès*, 20 février 2022

²³⁹ Stéphanie Gall, « Oui à la ZFE, mais pas avant 2023 ! », *Le Progrès*, 1^{er} février 2022

²⁴⁰ S. N., « ZFE : l'exclusion des Crit'Air 5 validée, copie à revoir pour les Crit'Air 2 », *Le progrès*, 12 mars 2022

», « pas très concernés »²⁴¹. Un élu de la ville de Vénissieux dresse le même portrait et déplore que le sujet « n'intéresse personne »²⁴².

« Et donc là en 2021, donc c'est à l'automne et j'ai fait une intervention systématique dans toutes les AG pour alerter sur la ZFE et dire regarder, interrogez-vous, si vous voulez qu'on fasse une réunion de quartiers on fera une réunion de quartier. Et en gros, j'ai eu 0, quasiment 0 réaction quoi, c'était le vraiment le souci. Alors c'est venu après plutôt fin 2022, ça a commencé à avoir des sollicitations. Les conseils de qui m'ont appelé pour venir expliquer et cetera, mais 2021, franchement, rien du tout.»²⁴³

L'exécutif a notamment mis en place cette concertation pour informer²⁴⁴ la population de la mise en place d'une ZFE pour les particuliers. Selon la VP à la Participation, le sujet de la ZFE était quasiment inconnu au début du mandat. Aujourd'hui, grâce à un sondage²⁴⁵, elle estime que la moitié des citoyens métropolitains ont « entendu parler » de la ZFE.

« Au début, quand on a démarré le travail, personne ne savait ce que c'était la ZFE, et je pense qu'il y a encore des gens qui ne savent pas. (...) On a refait faire un sondage à un moment donné, on sait qu'on a dépassé les 50% / 60% des gens maintenant ont entendu parler au moins de la ZFE. Je ne dis pas avoir un avis complet et cetera, mais au moins entendu parler alors qu'on partait au départ de pas loin de 0. »²⁴⁶

²⁴¹ Extrait d'un entretien personnel avec un élu de la ville de Feyzin: « on sent que les habitants y sont pas très informés, pas très concernés (...), pour que les gens captent cette information, c'est difficile, ils ne vont pas la chercher, donc ils le savent pas, beaucoup de gens ne le savent pas »

²⁴² Extrait d'un entretien personnel avec le 2e Adjoint de la Ville de Vénissieux et Conseiller métropolitain (Groupe Communiste et Républicain) : « Moi j'ai proposé par exemple d'organiser une rencontre avec les syndicats de salariés, mais il faut reconnaître que ça n'intéressait personne. En gros, hein, alors c'est vrai aussi que bon c'est 2022, il y avait un petit événement national, il y a des élections présidentielles, législatives et cetera... »

²⁴³ Extrait d'un entretien personnel avec un élu de la Ville de Vénissieux et Conseiller métropolitain (Groupe Communiste et Républicain)

²⁴⁴ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements : on s'est dit qu'il fallait aller bien au-delà de la concertation réglementaire pour à la fois informer et à la fois construire le projet.

²⁴⁵ Enquête Ipsos réalisée du 21 au 28 juin 2022 auprès de 1 003 personnes, constituant un échantillon représentatif des habitants et habitantes de la Métropole de Lyon âgés de 18 ans et plus.

²⁴⁶ Extrait d'entretien personnel avec la VP à la Participation

2. Les résultats de la concertation et la croyance d'un succès

Nous avons montré dans le premier chapitre que les élus du COPIL, sous l'impulsion de la VP à la Participation, ont décidé de mettre en place une concertation allant « bien au-delà de la concertation réglementaire »²⁴⁷ afin de répondre au « problème d'acceptabilité » soulevé par les élus. Dans cette partie nous allons montrer comment le « problème de l'acceptabilité » se transforme en problème public

2.1. Le problème « d'acceptabilité » comme problème public

Cette ambition de favoriser « l'acceptabilité » de la mesure par la concertation est affichée par la métropole dans ses documents de présentation. Dans le communiqué de presse de lancement du 3 septembre 2021, la métropole explique que « les restrictions de circulation sont mieux acceptées » si des mesures « d'accompagnement et de communication » sont élaborées en amont²⁴⁸.

Ces mesures « d'accompagnement et de communication » sont détaillées dans le dossier de concertation²⁴⁹ mis à disposition du public. Ce dossier présente le « problème de la pollution de l'air », l'outil ZFE, ses objectifs, ses impacts et les modalités de la concertation. Dans celui-ci, la Métropole s'appuie sur une étude de l'ADEME de 2020²⁵⁰ qui détaille les « cinq leviers utilisés pour agir sur la faisabilité économique et sociale de ces dispositifs », dont trois sont identifiés comme favorisant « l'acceptabilité sociale ».

²⁴⁷ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

²⁴⁸ Métropole de Lyon, « Zone à faibles émissions : une concertation de grande ampleur pour construire une ZFE exemplaire », dossier de presse, 3 septembre 2021, p13

²⁴⁹ Document établi lors d'une concertation préalable en application des L. 121-16 et L. 121-16-1. Article R121-20 du Code de l'environnement. « Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable établit un dossier de la concertation, qui comprend notamment : -les objectifs et caractéristiques principales du plan, programme ou projet, y compris, pour le projet, son coût estimatif ;

-le cas échéant, le plan ou le programme dont il découle ;

-la liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté ; (...)

-une mention, le cas échéant, des solutions alternatives envisagées. (...) »

²⁵⁰ ADEME, « Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA). Synthèse des études de faisabilité... *op. cit.* Rincent Air, Pouponneau M., Forestier B., Cape F. Annexe 3 p.41 « Synthèse du rapport de l'ADEME. Les zones à faibles émissions (Low Emission Zones) à travers l'Europe : déploiement, retours d'expériences, évaluation d'impacts et efficacité du système », juin 2014 – Rapport. 170 pages.

Le premier levier est « la progressivité dans la mise en œuvre des restrictions ». Selon l'étude mise en avant par la Métropole, la communication au plus tôt d'un calendrier détaillant les étapes d'interdiction des véhicules « favorise l'acceptabilité sociale » de la mesure. Le deuxième levier concerne « les dérogations et exemptions ». Selon ce document, il est nécessaire d'élaborer un régime de dérogation « suffisant » pour garantir « l'acceptabilité sociale de la mesure ». Enfin, le troisième levier concernant « l'acceptabilité » porte sur « les aides financières ». Selon l'étude, ces aides doivent être ciblées sur les populations et les entreprises « impactées négativement » et qui n'ont pas les moyens de changer ou de modifier leur mode de transport. Si elles sont mises en place en amont et dès le début de la mesure, « elles peuvent augmenter l'acceptabilité sociale ».

Dans son dossier de concertation, la Métropole expose concrètement à la population, aux acteurs économiques et aux élus locaux les « leviers » qu'elle compte utiliser pour « favoriser l'acceptabilité sociale » de son projet d'« amplification de la ZFE ».

Durant la concertation, ce sont les citoyens eux-mêmes qui se sont emparés du « problème de l'acceptabilité ». Dans le bilan rédigé par le panel citoyen, les participants réclament « une acceptabilité sociale » du dispositif « la plus optimale possible »²⁵¹. Dans le bilan de la concertation, il est écrit que lors d'un débat autour des modalités de dérogation, « plusieurs participants » ont déclaré que les dérogations étaient « indispensables pour garantir l'acceptabilité et la faisabilité de la ZFE »²⁵².

Dans son avis rédigé à la suite de la concertation, les deux garants de la CNDP ont également conseillé la Métropole dans son objectif d'acceptabilité du projet. Selon eux, une démarche de « co-construction est susceptible de favoriser son acceptabilité »²⁵³.

Ainsi, face à une Métropole de plus en plus axée sur « l'acceptabilité » du projet, ce sont les acteurs eux-mêmes qui se sont emparés du problème. Lors de la concertation, c'est la population qui débat de ce qui est acceptable ou non. Le problème de « l'acceptabilité » devient un problème public.

À l'issue de cette concertation, l'exécutif est satisfait des résultats. Il estime avoir « rassuré » les élus en répondant positivement à leur demande. Lors d'un entretien avec le VP à la Participation, celui-ci évoque une CTM durant laquelle il considérait avoir répondu à « toutes [les] inquiétudes » des maires d'opposition présents :

²⁵¹ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p.70

²⁵² *Ibid.* p.111

²⁵³ Jean-Louis Laure et Jacques Roudier, « CNDP – Mission d'appui méthodologique avis au terme de la concertation p23

« On a été très vite dans un débat très politisé. C'est, on va dire, notre opposition qui disait les ZFE sont des « Zones à Forte Exclusion », qui surfaient là-dessus. Donc c'est là qu'on est allé leur expliquer les mesures d'accompagnement social qu'on voulait mettre en place, et cetera. Et très honnêtement, je me souviens notamment d'une CTM, je ne sais pas si c'était la dernière que j'ai faite, mais j'avais que des maires très opposants, à la fin de la réunion ils n'avaient plus rien à dire quoi. Enfin, on répondait à toutes leurs inquiétudes. (...) Ils nous ont demandé encore plus, on répondait positivement, et cetera. (...) on les rassurait sur tellement de choses que je me disais « ils vont voter pour » »²⁵⁴

Du côté de la population, le VP aux Déplacements mentionne le malaise lors des focus groups en début de projet, pour le comparer avec la situation post-concertation et constate que leurs inquiétudes ont diminué²⁵⁵. La cheffe de projet est également enthousiaste et estime que la population présente a compris l'enjeu environnemental du projet et souhaite comprendre comment « passer à l'action » :

« Moi je l'ai bien vu dans les salles de concertation quand on leur explique les choses, ce qu'ils [les gens] veulent comprendre, c'est comment ils vont pouvoir passer à l'action. Je pense qu'il y a vraiment une compréhension collective du moment dans lequel on est, donc on n'a pas des gens qui sont dans une résistance bête en fait hein, quand il y a de la résistance, c'est parce qu'il y a la grosse difficulté, mais les politiques publiques aujourd'hui, elles ont besoin d'expliquer vraiment le moment dans lequel on est pour pouvoir aussi enclencher les changements. »²⁵⁶

2.2. La rédaction du bilan de la concertation

La concertation préalable prend officiellement fin le 5 mars 2022, mais des CTM se tiennent encore jusqu'en mai. À la suite de cette phase de concertation, la métropole doit présenter le projet final pour son étape « 4/3/2 » le 26 septembre 2022. Cette délibération donnera ensuite lieu à une « concertation réglementaire » où seuls les élus ou les représentants publics des organisations, tels que le Sytral ou les Chambres Consulaires, donneront leur avis « consultatif » sur ce projet. À l'issue de cette concertation, un vote final aura lieu, aboutissant à l'arrêté de circulation (Figure 9).

²⁵⁴ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacement

²⁵⁵ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacement : *Alors globalement, on a fait des enquêtes entre guillemets à la fois de pénétration de l'information et de l'inquiétude. On a bien vu que cette inquiétude elle diminuait par rapport au tout début. Au tout début, on a même, je me souviens, c'était à l'occasion d'un Focus Group, on a des gens qui ont failli faire un malaise.*

²⁵⁶ Extrait d'un entretien personnel avec la Cheffe de projet

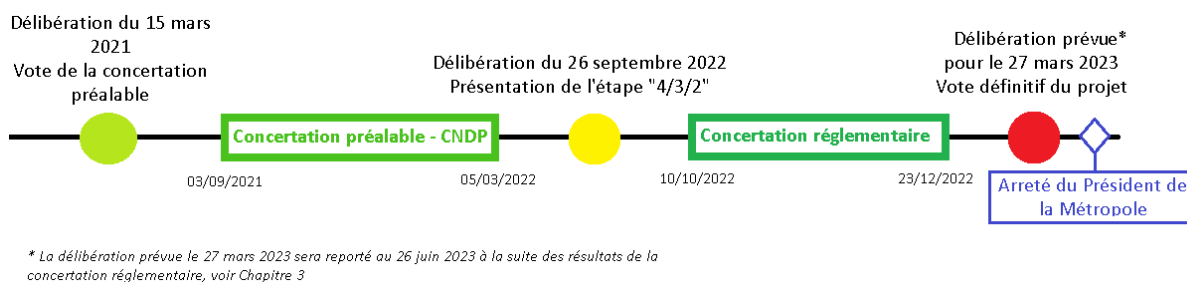


Figure 9 : Schéma des différentes délibérations pour l'étape « 4/3/2 »²⁵⁷

À la suite de la concertation, les services de la DPDP rédigent un premier bilan²⁵⁸ qui recense l'ensemble des avis et des propositions des participants. Pour élaborer ce bilan, les agents ont d'abord fait appel à un prestataire pour effectuer un comptage par mot-clé afin de catégoriser les paroles des participants²⁵⁹. Ensuite, lors de mon entretien avec l'agent chargé de la rédaction, celle-ci s'est interrogée sur la pondération des paroles en expliquant qu'elle avait donné aux contributions du panel citoyen une forme « différente » de celle des autres²⁶⁰.

Ce premier bilan a ensuite servi de base à la Cheffe de projet pour la rédaction du bilan « officiel »²⁶¹ dans lequel les contributions des 4 « volets » sont répertoriées et mises en lien avec le projet porté par l'exécutif. La cheffe de projet évoque notamment les différences d'approche entre la vision de la DPDP et la sienne à la DirMob :

²⁵⁷ Schéma réalisé à la lecture des documents suivant :

Document de la Métropole : Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon, Bilan de la concertation préalable... op. cit.

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 15 mars 2021... op. cit.

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 septembre 2022... op. cit.

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 juin 2023... op. cit.

²⁵⁸ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon. Dossier de concertation. Bilan des paroles citoyennes, avis et propositions », septembre 2021

²⁵⁹ Extrait d'entretien personnel avec une Chargée de mission à la DPDP : « J'avais fait une énorme grille d'au moins 30 mots clés et il [le prestataire] a passé tous les propos des gens au tamis de cette grille-là voilà »

²⁶⁰ Extrait d'entretien personnel avec une Chargée de mission à la DPDP : « Après c'est intéressant ça sur quel poids vous donnez à la parole ? Voilà, nous, on s'est toujours dit, on avait eu un gros débat avec X [autre agent de la DPDP] sur est-ce qu'on pondère ou pas ? C'est à dire quelqu'un, qui a pris 5 minutes pour répondre à un questionnaire en ligne et quelqu'un qui a pris 3 week-ends pour travailler et produire un avis sur le même sujet la ZFE et sa mise en place. Est-ce que ça a le même poids ? Enfin, vous voyez, c'est important. (...) Pour moi le panel, sa parole devait apparaître différemment, elle devait être mise en exergue en fait, différemment des réponses aux questionnaires ou des questions qui avaient été posées en réunion ou vous voyez ? »

²⁶¹ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit.

« La DPDP a fait son travail d'analyse, nous, on a fait le nôtre avec les bureaux d'études, on n'a pas exactement les mêmes approches. On fait de la stat, la DPDP a un souci d'exhaustivité, nous on a un souci de représentativité, ce n'est pas pareil. Et donc, du coup, eux, ils voulaient que tout soit écrit et nous, on voulait que les proportions en fait soient là aussi. Donc les 2 sont justes hein, mais fallait quand même que ce soit enfin, ce n'est pas parce qu'une personne a dit un truc une fois, que ça a autant de poids que le reste ça pour nous c'est logique hein, mais quand on est dans la culture de la démocratie locale et participative, c'est la totalité des expressions qui compte le plus, voilà.²⁶²

Une délibération écrite « en réponse à la concertation »

Ce bilan est ensuite repris lors des différents COPIL précédant la délibération de septembre afin de débattre de la rédaction de ce texte. L'objectif de cette délibération est de présenter un projet garantissant « l'acceptabilité sociale et économique des mesures de restrictions, sans compromettre les objectifs d'amélioration de la qualité de l'air et de la santé des populations »²⁶³. D'après le VP aux Déplacements, cette délibération est construite en fonction des résultats de la concertation et des études d'impact menées tout au long du projet, ces deux aspects représentant les « deux côtés de la balance » :

« On a construit cette proposition avec deux côtés de la balance : Le premier, c'était les objectifs qualité de l'air (...) et de l'autre côté bah les contraintes que ça allait imposer, les enjeux sociaux et économiques »²⁶⁴

Lors de notre entretien, la cheffe de projet, auteure de la délibération, a insisté sur l'importance du côté « enjeux sociaux et économiques » de la balance. Selon elle, le projet est élaboré « en réponse à la concertation » :

Et donc en septembre voilà, on rentre, à la fois, on a tiré les enseignements de cette grande concertation préalable. Le projet, en fait, il est tricoté en réponse à la concertation, (...) Et ça a vraiment été travaillé comme ça, ce n'est pas une vue de l'esprit, ça a été une approche réelle en fait, (...) la concertation a révélé des difficultés. Le projet devait répondre en fait à ces difficultés »²⁶⁵

Parmi ses réponses, l'exécutif a consenti à faire un certain nombre de concessions en acceptant de financer des parkings relais ou de mettre en place des dérogations permettant l'usage de véhicules

²⁶² Extrait d'un entretien personnel avec la Cheffe de Projet ZFE

²⁶³ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p.28

²⁶⁴ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

²⁶⁵ Extrait d'un entretien personnel avec la Cheffe de Projet ZFE

jugés « polluants ». Lors d'un entretien, le Conseiller Transport du président évoquait « une certaine répugnance pour des élus écologistes à mettre de l'argent dans la voiture ». Selon une chargée de projet à la DPDP ayant participé à deux Copil, le Président et son VP aux Déplacements sont tous les deux revenus sur leur vision initiale et ont accepté d'accorder ces investissements et dérogations en faveur de l'usage de la voiture :

« Il y a des actions que les élus n'avaient pas spécialement envie de mettre en place et qu'ils ont mis en place parce que la concertation les a fait sortir, du type dérogation « petit rouleur », Ben typiquement ça au départ, non le Président n'en voulait pas. (...)

Ce qu'a pu entendre aussi Jean-Charles Kohlhaas, notamment, c'est qu'il faut développer les parkings parce que les parkings relais sont saturés. (...) qu'en gros, ce que disaient les gens c'est : « si vous voulez que je laisse ma voiture quelque part, il faut que j'aie un endroit pour la laisser, dans les gares, près des transports en commun et notamment des lignes fortes, et cetera et cetera. » Et donc bien sûr, après les parkings ça coûte cher, les parkings c'est toujours de la voiture. » ²⁶⁶

Ainsi, la délibération de septembre est construite selon l'exécutif et ses équipes « en réponse » aux problématiques évoquées lors de la concertation. Elle inclut en effet des aides et des dérogations concernant l'usage de la voiture. Les élus ont notamment proposé d'augmenter le nombre de places de stationnement dans les parcs-relais²⁶⁷. Des dérogations ont également été mises en place, notamment une dérogation « petits rouleurs » ²⁶⁸ destinée à autoriser l'usage de véhicules ne répondant pas au Crit'Air autorisé quelques jours par an.

Le périmètre découle quant à lui d'un long processus d'étude débuté dès 2020, confronté ensuite à la concertation, pour aboutir au périmètre final présenté lors de cette délibération (Figure 7).

²⁶⁶ Extrait d'un entretien personnel avec une Chargée de Projet à la DPDP

²⁶⁷ L'intermodalité est primordiale pour étendre la couverture territoriale des transports collectifs. Celle-ci s'opère en particulier dans les parcs-relais, à la fois pour les voitures individuelles (au travers des 11 500 places de stationnement automobile déjà existantes sur le territoire et des 1 300 programmées dans les années à venir) mais également pour les vélos, pour lesquels la Métropole s'est fixé un objectif de plus de 7 000 places dédiées. Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 septembre 2022... *op. cit.*

²⁶⁸ « Des dérogations ponctuelles pourraient être délivrées pour les véhicules immatriculés au nom de personnes, quels que soient leur lieu de résidence ou d'exercice d'une activité professionnelle, circulant de manière occasionnelle au sein du périmètre de la ZFE (central et étendu). Cette dérogation dénommée "petits rouleurs" devra faire l'objet d'une demande spécifique auprès de la Métropole et sera délivrée pour un nombre de jours limité par an, restant à définir. »

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 septembre 2022... *op. cit.*

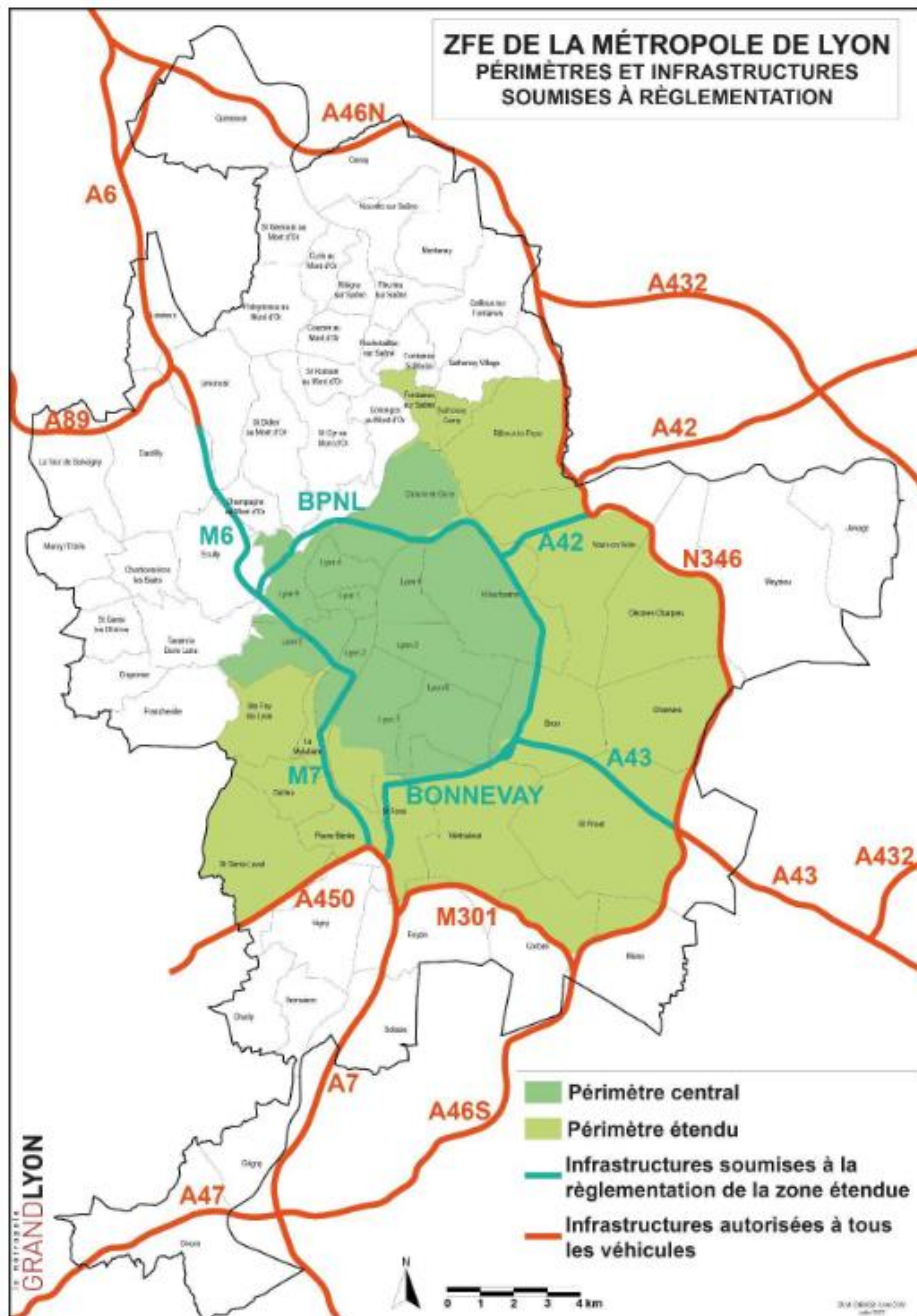


Figure 10 : Périmètre de la ZFE soumis au vote du Conseil de la Métropole le 26 septembre 2022²⁶⁹

²⁶⁹ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 septembre 2022... *op. cit.*

2.3. La construction du périmètre

Les études visant à assurer le respect des normes de qualité de l'air : « le deuxième côté de la balance », ont démarré dès la fin de l'année 2020 avec une première étude sur le trafic. Cette étude a été complétée par une étude sur la qualité de l'air réalisée par ATMO au début de 2021.

Lors d'un entretien avec une Chargée de mission Air Bruit Santé Environnement, celle-ci m'a expliqué le fonctionnement d'une « étude ZFE », c'est-à-dire dans un premier temps une étude trafic complétée par une étude qualité de l'air.

Lors de l'étude sur le trafic, la première étape consiste à définir un périmètre et un niveau d'interdiction. Ensuite, à travers des études sur les déplacements des habitants, la Métropole établit les flux de circulation à l'intérieur de la zone et entrant dans la zone. Les agents recensent les déplacements réalisés par des véhicules non autorisés parmi ces flux. Ce travail permet de déterminer un « gisement » de déplacements qui doivent être modifiés ou remplacés. Les déplacements peuvent être supprimés, effectués avec d'autres modes de transport, réalisés avec de nouveaux véhicules autorisés, ou substitués par des déplacements restant en dehors de la zone, entraînant ainsi un report de flux.

Afin de déterminer comment remplacer les déplacements interdits, la Métropole entreprend des études pour comprendre comment les personnes vont s'adapter à la réglementation. Ces études indiquent alors la proportion de report modale vers tel ou tel mode, la proportion d'achat de véhicules et vers quelle catégorie Crit'Air, ainsi que la proportion de suppression ou de report de déplacements. Les agents obtiennent ainsi une cartographie des nouveaux flux de déplacements avec les véhicules autorisés. Lors de ce mandat, le cabinet d'études Explain est chargé de réaliser ce travail d'étude sur le trafic.

Ensuite, ATMO intègre cette cartographie des flux pour y ajouter, tronçon par tronçon, les émissions produites par la circulation de ces véhicules. Enfin, en prenant en compte la dispersion des polluants dans l'air, les agents produisent une cartographie de la concentration des polluants. En combinant cette cartographie avec la carte des populations résidentes, cela permet de déterminer quelles populations sont exposées à des niveaux de concentration trop élevés.

Le périmètre a été choisi parmi une multitude de périmètres testés tout au long du projet. Lors de notre entretien, la VP à la Participation évoque les premières études basées sur les modèles d'autres métropoles « le temps qu'on construise le nôtre ». Ensuite, dans le dossier de concertation mis à

disposition à l'été 2021, il est proposé trois périmètres d'étude et « cinq scénarios théoriques » (voir Figure 11).

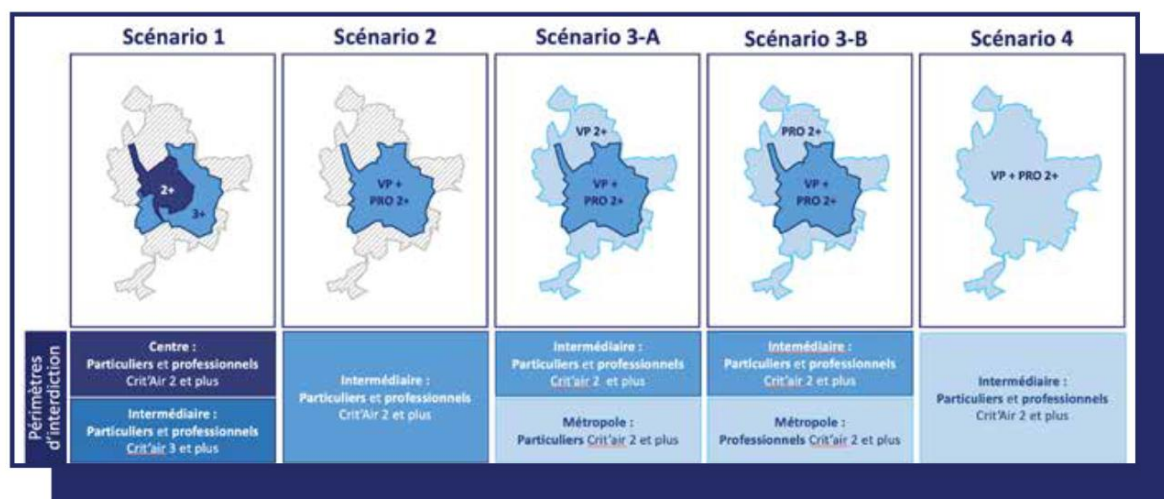


Figure 11 : Les trois périmètres d'étude retenus et les cinq « scénarii théoriques » proposés pas la métropole dans le Dossier de concertation ²⁷⁰

A ce stade, trois périmètres sont envisagés par la métropole. Un périmètre « centre » correspond au périmètre de la ZFE professionnelle. Un périmètre « intermédiaire », étendu jusqu'à la rocade Est, la RD301 au Sud, la RD342 et l'A450 au Sud-Ouest, en excluant ces axes. Un troisième périmètre comprenant tout le territoire de la Métropole à l'exception des « axes principaux de transit et de contournement » (A432, A46 sud...).

Concernant le calendrier, « l'hypothèse » retenue est d'interdire les véhicules particuliers Crit'Air 5 et non-classés en 2022, les véhicules particuliers Crit'Air 4 en 2023, les véhicules particuliers Crit'Air 3 en 2024, puis les véhicules particuliers et professionnels Crit'Air 2 en 2026.

Pour certains scénarios, la Métropole envisage déjà la mise en place d'une ZFE couplant deux périmètres avec des restrictions différentes. Dans le scénario 1, le périmètre « centre », avec une restriction jusqu'au Crit'air 2, est couplé à un périmètre intermédiaire, avec une restriction s'arrêtant au Crit'air 3. Les scénarios « 3-A » et « 3-B » proposent un périmètre intermédiaire avec une restriction jusqu'au Crit'air 2 couplé à un périmètre « Métropole » incluant une restriction jusqu'au Crit'Air 2 uniquement pour les particuliers (« 3-A ») ou uniquement pour les professionnels (« 3-B »).

²⁷⁰ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon. Dossier de concertation », septembre 2021, p.78

Lors de la concertation, des débats ont eu lieu autour du choix du périmètre. Lors de notre entretien, la VP à la Participation a résumé ces débats qui, selon elle, ont révélé une « tension » entre les habitants, mais aussi partagée au sein de l'exécutif ²⁷¹. Le choix d'un petit périmètre est réfuté par certains qui estiment qu'il « exclut la périphérie », tandis que selon d'autres, « c'est celui qui embête le moins potentiellement ». La VP à la Participation ajoute qu'il « suffirait » de ce périmètre-là, en intégrant les périphériques, avec des restrictions jusqu'au Critère 2 pour respecter les normes de qualité de l'air.

À l'inverse, le choix d'un périmètre large est aussi défendu. La VP à la Participation rapporte ce discours de la part des défenseurs : « tout le monde a la même contrainte, même s'il y a des calendriers qui vont plus ou moins fort, on est tous à la même enseigne ». D'un autre côté, ce périmètre est écarté par les habitants de la périphérie qui décrivent un manque d'alternatives en transport en commun notamment, rendant impossible la mise en place d'un ZFE sur leur territoire.

Ces différents périmètres, élaborés à partir d'études scientifiques visant au respect des normes de qualité de l'air, sont alors confrontés lors de la concertation aux caractéristiques sociales et à l'avis des habitants. Le « côté de la balance enjeux sociaux et économiques » vient contrebalancer le « côté de la balance objectif qualité de l'air ».

En avril 2022, lors de la deuxième série des Conférences Territoriales des Maires, le VP aux Déplacements présente finalement 2 scénarios (Figure 12). Par rapport aux scénarios présentés précédemment, seul le scénario 1 est encore d'actualité et correspond au scénario 1 présenté ci-dessous. Le scénario 2 est nouveau : il couple le périmètre « centre » avec une restriction allant jusqu'au Crit'Air 2, et le périmètre « métropole » avec une interdiction s'arrêtant au Crit'Air 3.

²⁷¹ Extrait d'un entretien personnel avec le VP à la Participation : « il y a la discussion et qui est revenue aussi parmi les habitants, hein ? Il y a une tension entre habitants, et on [l'exécutif] a la même avec des contextes un peu différents. »

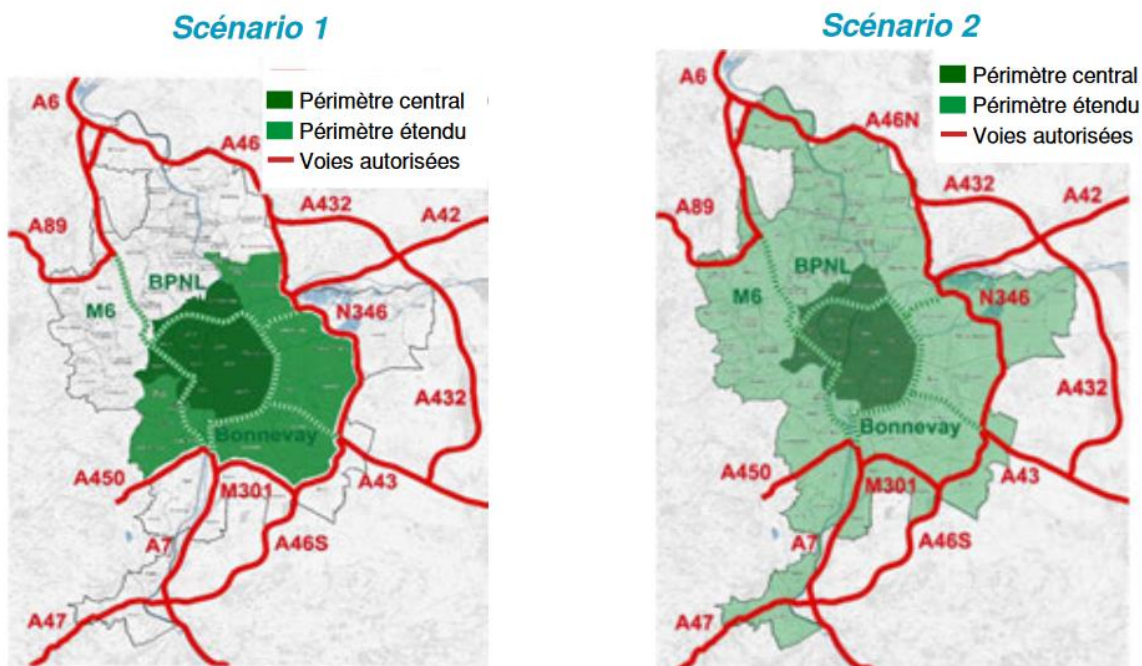


Figure 12 : Scénarios présentés lors de la deuxième série des CTM entre avril et juillet 2022. Source : Bilan de la concertation p53

Une synthèse des avis et des propositions donnés par les élus lors de ces CTM figure dans le bilan de la concertation²⁷². Il est noté qu'au vue des études trafic et qualité de l'air « la plupart des communes » ont déclaré ne pas voir l'intérêt du scénario comprenant un périmètre élargi (Scénario 2) ». Les élus justifie que celui-ci n'engendre pas, selon les études, un gain significatif par rapport au Scénario 1 et mettent en difficulté des communes qui n'ont pas accès à aux alternatives à la voiture. « Certaines communes » ont exprimé des inquiétudes sur un potentiel report de trafic au bord du périmètre ZFE et ont demandé une étude d'impact.

Finalement, lors de la délibération de septembre 2023, l'exécutif retient le scénario 1 pour son projet « d'amplification » de la ZFE : un périmètre central identique à celui de la ZFE professionnelle avec une restriction allant jusqu'au Crit'Air 2, et un second périmètre « étendu » correspondant au périmètre « intermédiaire » présenté lors de la concertation (Figure 12).

²⁷² Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE. Bilan de la concertation préalable... op. cit. p.152

Le jour du Conseil Métropolitain, le projet est voté à 78 votes pour, 31 contre et 37 abstentions²⁷³. Le groupe Rassemblement de la droite a voté contre, les groupes Communistes, Synergies, et Progressistes se sont abstenus.

Il apparaît alors un basculement d'une quinzaine de voix allant du vote contre vers l'abstention par rapport à la délibération du 15 mars 2021 (77 pour, 53 contre et 20 abstentions). Un changement venant de certains conseillers métropolitains des groupes centristes tels que Synergie ou Progressiste. Ainsi, l'exécutif a récolté moins d'opposition lors de cette délibération que lors de la précédente. Selon la cheffe de projet, tout a été fait pour garantir la faisabilité du projet :

« On tire les enseignements de la concertation et le projet répond aux enseignements de la concertation. Et ça a vraiment été travaillé comme ça, ce n'est pas une vue de l'esprit, ça a été une approche réelle en fait, (...) la concertation a révélé des difficultés, le projet devait répondre en fait à ces difficultés. (...) Le projet est vraiment né de tout ça. On fait la concertation réglementaire. On va chercher les territoires voisins enfin franchement on en fait plus que ce qu'on nous demande, hein, faut quand même être clair, on fait la consultation des PPA enfin voilà...

... Et en janvier, opposition »

²⁷³ Valérie Bruno, « ZFE étendue : un vote mais des critères qui ne passent pas », *Le Progrès*, 27 septembre 2022

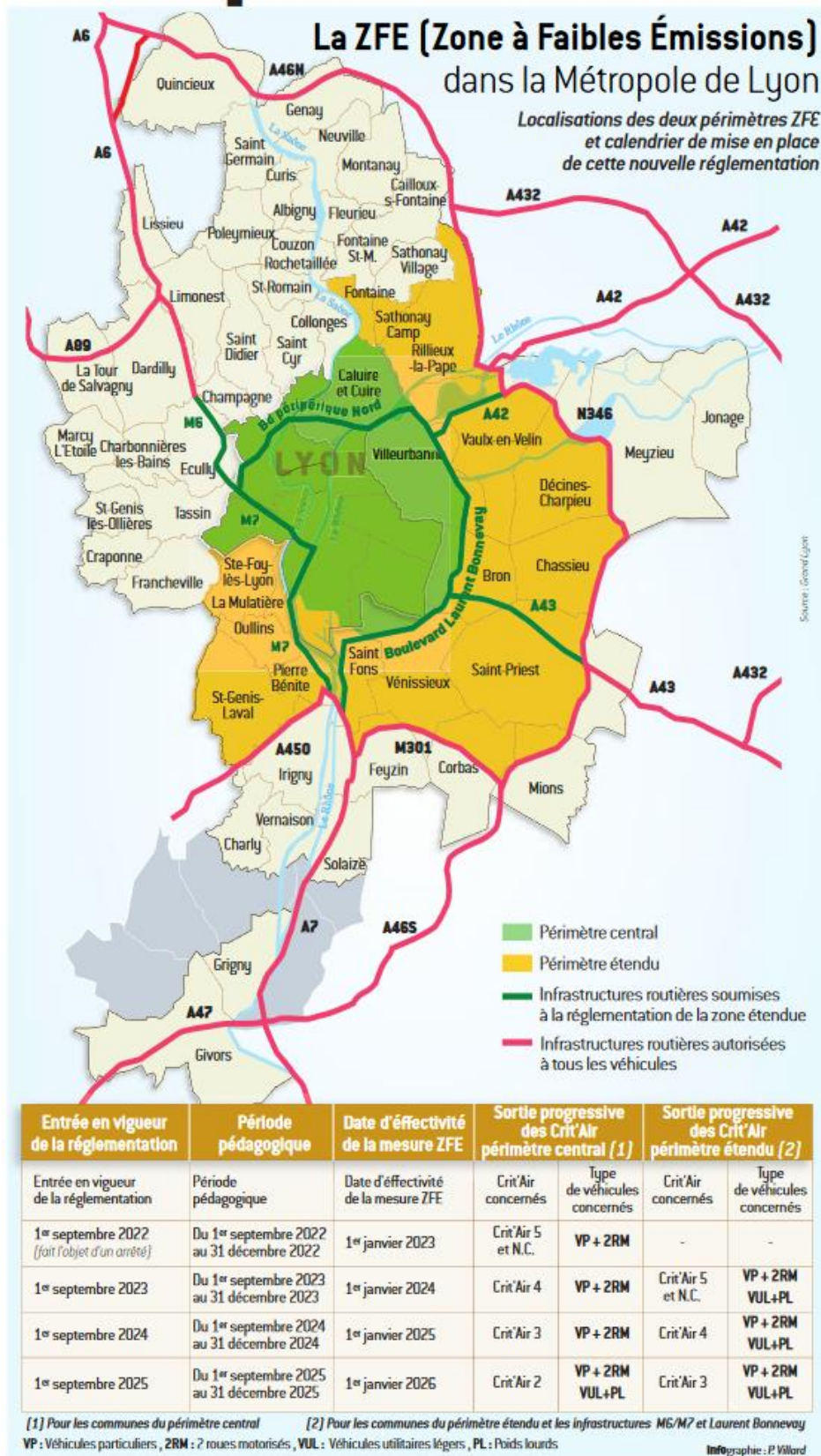


Figure 13 : Périmètre et calendrier du projet d'amplification de la ZFE soumis au vote du Conseil Métropolitain le 26 septembre 2023. Source : P. Villard, « La ZFE dans la Métropole de Lyon », *Le Progrès*, 23 septembre 2022

3. La concertation réglementaire : Une opposition médiatisée des élus Les Républicains

Lors de la concertation réglementaire suivant le vote de septembre 2022, une majorité d'avis défavorables vont être rendus à l'encontre du projet. Nous verrons que ces avis émis par les personnes publiques associées (PPA) consultées vont avoir de fortes conséquences, puisque le 14 février 2023, Bruno Bernard annonce un report de l'interdiction des Crit'Air 2 à 2028 et un projet « remis à plat »²⁷⁴ lors d'un prochain vote en juin 2023.

« On a besoin d'une acceptabilité du plus grand nombre, du milieu économique jusqu'aux maires et citoyens (...), on va se donner trois mois de plus pour discuter avec les différents groupes, pour que la délibération de juin soit la plus partagée possible²⁷⁵ »

Le Président justifie cette décision par un manque d'acceptabilité du projet tel qu'il était proposé. Ainsi, la concertation, construite pour « garantir l'acceptabilité du projet », semble avoir échoué à sa mission. Selon le Président, les retours de la concertation réglementaire montrent que le projet n'est pas acceptable et qu'il doit être « remis à plat » pour « que la délibération de juin soit la plus partagée possible ».

Cette concertation réglementaire a débuté au mois de novembre lorsque la Métropole a adressé un courrier aux PPA concernées afin de les inviter à délivrer leur avis dans un délai de deux mois après réception du courrier. Les PPA concernées sont les 59 communes de la métropole, les 11 communes limitrophes du périmètre ZFE, les intercommunalités limitrophes ainsi que la Région Auvergne Rhône-Alpes (AURA), le SYTRAL, la Direction Départementale des Territoires (DDT) du Rhône, la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement Auvergne-Rhône-Alpes (DREAL), la Direction Interdépartementale des Routes Centre-Est (DIRCE), la Chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône (CMA), la Chambre d'agriculture du Rhône-Métropole et la Chambre de commerce et d'industrie (CCI).

Lors de cette concertation, une majorité de PPA s'est opposée au projet (Voir Tableau 1). Selon le bilan rédigé par la Métropole, parmi les communes, 33 ont exprimé un avis défavorable et 14 un avis favorable, tandis que 12 communes ne se sont pas exprimées. Ces abstention donnent lieu à un avis

²⁷⁴ Lilian Renard, « Pollution de l'air : Bruno Bernard repousse l'interdiction du diesel à 2028 à Lyon », *Tribune de Lyon*, 14 février 2023

²⁷⁵ *Ibid.*

favorable²⁷⁶, seulement la Métropole différencie ces avis des avis favorables. Dans ce bilan, il est précisé que la population représentée par les avis favorables (64%) est plus importante que celle représentée par les avis défavorables (29%).

Concernant les intercommunalités voisines au nombre de 19, le bilan dénombre 11 avis défavorables, 4 avis réputés favorables et 4 avis ayant « exprimé des remarques sans émettre d'avis favorable ou défavorable ». Les services de l'État ont tous exprimé un avis favorable, la Chambre de l'agriculture a délivré un avis « réservé », tandis que la CCI et la CMA se sont opposées au projet. La Région AURA s'est également opposée au projet, tandis que le SYTRAL a donné un avis favorable.

	Avis favorables	Avis défavorables	Avis réservés	Commentaire sans avis ²⁷⁷	Abstention
59 communes métropolitaines	14	33		12 ²⁷⁸	
11 intercommunalités limitrophes		11		4	4
Service Etat (DDT, DREAL, DIRCE)	3				
Chambres économiques (CMA, CCI, Chambre Agriculture)		2	1		
SYTRAL	1				
Région AURA		1			
TOTAL	18	47	1	20	

Tableau 1 : Tableau récapitulatif des avis rendus par les PPA lors de la concertation réglementaire²⁷⁹

²⁷⁶ Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1 : « A l'expiration d'un délai fixé par le décret prévu au V du présent article, cet avis est réputé favorable. »

²⁷⁷ PPA ayant « exprimé des remarques sans émettre d'avis favorable ou défavorable » d'après le bilan de la Métropole

²⁷⁸ Pas de précision sur la répartition : « Les autres communes n'ont pas exprimé d'avis officiel (leur avis est donc réglementairement réputé favorable), ou leur avis ne mentionnait pas d'avis explicite sur leur projet d'amplification. »

²⁷⁹ Tableau réalisé à partir du document de la métropole : Grand Lyon, « Projet d'amplification de la zone à faibles émissions (ZFE) de la métropole de Lyon. Dossier réglementaire pour la concertation réglementaire d'octobre à décembre 2022 », octobre 2022

Entre le mois de novembre et janvier 2019, les avis émis par les conseils municipaux des communes de la Métropole comportent différentes critiques sur le projet de ZFE présenté en septembre. La majorité de celles-ci avait déjà été soulignées lors de la concertation préalable, comme l'impact social de la mesure et l'initiative d'aller jusqu'au Crit'Air 2. D'autres critiques sont spécifiques au nouveau projet, notamment des reproches sur sa complexité et sur le périmètre choisi.

Contrairement aux débats ayant eu lieu lors de la concertation préalable, qui étaient restés cloisonnés au sein du public présent, les avis de la concertation réglementaire ont largement été relayés dans la presse. Nous verrons par la suite que ce déplacement du débat dans la presse participera à amplifier l'idée des élus concernant « l'angoisse » de la population. Dans ce paragraphe, nous allons étayer les différentes critiques émises par les élus et relayées dans la presse.

Lors de mon entretien avec le VP aux Déplacements, celui-ci a critiqué un « certain nombre de communes » d'avoir « copié » l'avis de la région. Selon l' élu, « certaines communes » ont formulé un avis « purement politicien » et « répété exactement les mots du président de la région ».

Cet avis est résumé dans un article du Progrès du 10 décembre 2022²⁸⁰. Selon l'article, un avis « défavorable » au projet a été envoyé par courrier par le Président de Région, Laurent Wauquiez (LR), au Président de la Métropole, puis dévoilé à la presse le 9 décembre. Le président justifie cet avis en décrivant la proposition d'amplification comme posant « de graves questions en matière d'acceptabilité sociale et de faisabilité des mesures proposées ». De plus, la Région juge le calendrier « trop ambitieux » et demande à l'exécutif métropolitain de le revoir.

« Laurent Wauquiez demande à la Métropole de "construire un calendrier réaliste et adapté à la réalité du territoire, avec une trajectoire lisible sur plusieurs années et des moyens d'accompagnement des acteurs et des habitants à la hauteur de l'enjeu" »²⁸¹

L'article mentionne que la Région note « des points d'amélioration » concernant les dispositifs d'aide et de dérogation mis en place par la Métropole, tels que la création de l'Agence des mobilités, ou « l'ouverture des aides à l'achat de véhicules aux personnes ne résidant pas dans la ZFE mais qui y travaillent. »

²⁸⁰ G. L., « Laurent Wauquiez « défavorable » à l'extension », *Le Progrès*, 10 décembre 2022

²⁸¹ *Ibid.*

L'élus aux Déplacements souligne l'influence du Président de la région AURA, puisque selon lui, « certaines communes » ont repris les propos du Président lors de l'écriture de leur avis. Celui-ci aurait²⁸² alors influé sur les avis de certaines communes.

L'élus regrette la « marge importante » entre les discussions ayant eu lieu lors de la concertation où les élus semblaient « ouverts » et leur « expression politique ». La cheffe de projet regrette elle aussi « une opposition purement politique » avec des avis qui « montrent qu'ils n'ont pas ouvert le dossier ZFE »²⁸³.

« C'était [les avis] d'ailleurs assez surprenant parce que globalement en réunion de CTM ils étaient plutôt ouverts. Je me souviens même du 2e tour en 2022, on les rassurait sur tellement de choses que je me disais « ils vont voter pour » et en fait ils ont tous quasiment émis un avis négatif. Donc comme quoi, entre les discussions qu'on peut avoir avec les élus locaux et leur expression politique il y a parfois une marge importante. (...) Un certain nombre de communes qui avaient envie dans les discussions qu'on avait justement de pré concertation, ont fait une réponse purement politicienne. On a eu quand même quelques avis qui étaient des copiés-collés de l'avis de la région, qui étaient purement politiciens, qui rentraient pas du tout dans le fond du sujet, et qui était dans l'opposition systématique, et certaines communes ont répété exactement les mots du président de région et certains territoires voisins aussi, ce n'était pas très constructif et pas très intelligent »²⁸⁴

L'édition du journal *Le Progrès* du 15 décembre 2022²⁸⁵ rapporte les propos de Pierre Oliver, Maire du 2e arrondissement de Lyon et président du groupe Droite Centre et Indépendant à la Métropole. Selon l'article, lors du Conseil Municipal de Lyon, ce dernier a décrit un calendrier « socialement insoutenable » et des mesures « excluantes » qui conduisent à une « Zone à fortes exclusions » en déclarant que « 57 % des véhicules ne pourront plus circuler dans le 2e arrondissement. C'est colossal. » Cette dénomination de « ZFE : Zone à Fortes Exclusions » avait déjà été utilisée lors de la concertation préalable et est reprise lors de cette concertation. Le maire (LR) de Bron, Jérémy Bréaud, a également souligné l'impact social du projet lors du Conseil Municipal de la Ville. Les propos ont été relayés dans

²⁸² Je n'ai pas réussi à identifier les avis en question lors de mes recherches

²⁸³ Extrait d'un entretien personnel avec la cheffe de projet ZFE : « Et puis d'autres délibérations qui d'ailleurs, se ressemblaient toutes à peu près, et qui montrait qu'ils n'avaient pas ouvert le dossier, et qu'on était sur des choses purement politiques. Et donc une opposition politique, pas une opposition de projet, l'opposition » politique.

²⁸⁴ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

²⁸⁵ Maxime Jegat, Joël Philippon, « ZFE : le débat brûlant arrive ce jeudi en conseil municipal », *Le Progrès*, 15 décembre 2022, p.24

un article du Progrès le lendemain : « les conséquences sociales et économiques pèseront à court terme sur les classes populaires et moyennes »²⁸⁶.

Les oppositions au projet proviennent principalement des mairies de droite (LR), mais à Vénissieux, l'adjoint aux transports et Conseiller Métropolitain du groupe Communiste, Pierre Alain Millet, s'est également exprimé sur l'injustice du dispositif de sanctions et a souhaité une révision du projet « pour la justice sociale »²⁸⁷.

Comme depuis le début du projet, la mesure recueillant le plus d'opposition est l'interdiction des véhicules classés Crit'Air 2 d'ici 2026. De nombreux maires ont dénoncé cette mesure, en rappelant qu'elle n'était pas imposée par la loi et en soulignant son impact social. Ces propos ont été rapportés dans différents articles du journal Le Progrès. Le maire de Mions (LR), Claude Cohen, a déclaré être pour la ZFE telle que la loi Climat et Résilience l'a prévue mais contre le calendrier prévu par l'exécutif métropolitain, « surtout dans un contexte social aussi dégradé qu'en ce moment »²⁸⁸. Lors du conseil municipal de Rillieux²⁸⁹, Alexandre Vincendet, adjoint et député (LR), a dénoncé l'interdiction des diesels comme étant « Un excès de zèle pour interdire le diesel sur la Métropole », le maire (LR) Julien Smati s'est ensuite interrogé sur la situation des habitants vis-à-vis de cette mesure :

« Comment feront les habitants n'ayant ni les ressources pour passer à l'électricité ni les transports en commun adaptés à leur situation ? Tous les citoyens ne vivent pas au centre de Lyon avec des métros et des trams »²⁹⁰

Dans un article du Progrès²⁹¹ du 20 décembre, il est écrit que le Maire d'Ecully (LR), Sébastien Michel, « a rappelé que le projet de la métropole est beaucoup plus strict que celui du gouvernement du fait d'un calendrier avancé systématiquement de quelques mois ».

²⁸⁶Laurie Abadie, « Conseil municipal : « On est pour la ZFE, mais contre la méthode », *Le Progrès*, 18 novembre 2022, p. 25

²⁸⁷ Dominique Menvielle, « Pas de vignette Crit'Air : que risquez-vous ? », *Le Progrès*, 2 janvier 2023, p. 11

²⁸⁸ Larbi Djazouli, « ZFE : « La proposition de la Métropole est trop restrictive », *Le Progrès*, 6 décembre 2022, p.23

²⁸⁹ Barbara Heurtier, « Les élus votent contre l'extension de la ZFE sur la Métropole », *Le Progrès*, 17 décembre 2022, p. 27

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Philippe Mattelon, « Les élus s'opposent au projet d'extension de la ZFE », *Le Progrès*, 20 décembre 2022, p. 22

Par rapport à la concertation réglementaire, de nouvelles critiques émergent concernant le périmètre. Lors de la délibération de septembre la Métropole a présenté un double périmètre, c'est le périmètre dit « étendu » qui va être remis en cause par son extension vers l'est et pas vers l'ouest.

Certains maires des communes de l'est soulignent le manque d'alternative à la voiture et demandent des études sur un éventuel report de trafic vers l'est pour contourner la ZFE. Lors du conseil municipal de Saint Priest, le maire (LR) Gilles Gascon insiste sur le manque de transports en commun qui « n'offre pas de mobilités alternatives à l'usage de la voiture »²⁹². À Chassieu, l'adjointe (LR) en charge de la mobilité met en garde contre le « risque fort d'augmentation des concentrations de dioxyde d'azote routier à Chassieu »²⁹³. La maire (LR) de Décines, Laurence Fautra, et le maire (LR) de Jonage, Lucien Barge, questionnent eux aussi la Métropole sur le report de trafic vers l'est²⁹⁴.

À l'ouest, les maires insistent sur le manque de développement des transports en commun sur leur territoire. À Craponne, la maire (DVD) Sandrine Chadier souligne un réseau de bus et cyclable « insuffisant » et exprime le souhait d'une « véritable alternative à la voiture »²⁹⁵. Le maire (DVD) de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, Patrick Guillot, et l'adjoint au maire (sans étiquette) de Sathonay Village soulignent également le manque de desserte en transports en commun dans leurs communes respectives²⁹⁶.

²⁹² Damien Lepetitgaland, « Normes plus strictes, ZFE ? nouvelles énergies... Le métier du transport obligé de se réinventer », *Le Progrès*, 18 novembre 2022, p. 18

²⁹³ Delphine Dannecker, « Les élus refusent l'amplification de la ZFE à l'est lyonnais », *Le Progrès*, 7 janvier 2023, p. 21

²⁹⁴ Extrait de Florence Villard, « Extension de la ZFE : la Ville en désaccord avec la Métropole », *Le Progrès*, p.24, 12 novembre 2022: Laurence Fautra : « j'attends encore des réponses sur le report de trafic des poids lourds sur la Rocade après le déclassement de la M6-M7 » ;

Christian Gizon, « Zone à faibles émissions : avis défavorable des élus », *Le Progrès*, p.26, 9 novembre 2022 : Lucien Barge : « Il est illusoire de vouloir améliorer la qualité de l'air sans dévier le trafic de transit qui passe par la rocade Est »

²⁹⁵ Manuela Gouache, « Le conseil municipal défavorable à la deuxième étape de la ZFE », *Le Progrès*, 17 novembre 2022, p.24

²⁹⁶ S. N., « ZFE : après le « oui mais », le « non mais » du conseil municipal », *Le Progrès*, 19 décembre 2022, p. 35

« Si les transports en commun doivent être une alternative à la voiture, nous restons toujours l'une des communes de la Métropole de Lyon la moins bien desservie », remarquait le premier adjoint, Jean-Paul Juventin. Extrait de : Philippe Mattelon, « Zone 30 : ce qui va changer pour les conducteurs », *Le Progrès*, 21 novembre 2022, p.24

« Patrick Guillot, maire de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or, souligne le manque de transports en commun sur le territoire, lesquels permettraient en fait à de nombreux habitants de ne plus utiliser leur voiture »

Du côté des acteurs économiques, la CCI et la CMA ont formulé un avis négatif concernant la ZFE lyonnaise. Le 4 décembre, dans son avis, la CCI souligne le manque d'alternative pour remplacer les véhicules Crit'Air 2 alors que cette interdiction n'entre pas dans le cadre de la loi. Lors de notre entretien avec le Responsable territorial de Lyon à la CCI, celui-ci a repris ces arguments expliquant cet avis négatif. Il décrit le manque de « substitutions techniques » pour les entreprises, selon lui « les contreparties n'étaient pas suffisantes » comparées à l'ensemble des restrictions apportées par le projet²⁹⁷.

Le 11 janvier 2023, plusieurs acteurs du monde économique (CMA, CCI, Medef, Chambre d'agriculture du Rhône, Confédération des petites et moyennes entreprises...) ont co-signé un communiqué de presse²⁹⁸. Ce communiqué de presse reprend les arguments, de tous ces acteurs, à l'encontre du projet de la Métropole. Selon le Responsable territorial, ce regroupement entre acteurs économiques est fréquent. Il explique que ces acteurs échangent régulièrement et sont amenés à se rejoindre lorsque leurs avis concordent :

On est des consulaires donc bien évidemment à un moment, quand on doit tous rendre notre avis en même temps (...) bien évidemment, on échange avec nos homologues hein pour savoir effectivement quelles vont être l'orientation de leur avis et puis après, effectivement quand on converge vers le fait que on va rendre des avis défavorables et ben après l'idée est assez naturelle de vouloir faire un communiqué de presse commun.²⁹⁹

Lors de cette concertation réglementaire, une majorité d'avis négatifs a été rendue par les Personnes Publiques Associées, soulignant et questionnant les impacts sociaux, le rapport à la loi et le manque d'alternatives disponibles. Contrairement aux réactions faites lors de la concertation préalable, ces avis sont relayés dans la presse et vont contribuer, selon l'exécutif, à inquiéter la population.

²⁹⁷ Extrait d'un entretien personnel avec le Responsable territorial de Lyon à la CCI : « C'est-à-dire que le projet était nettement plus cranté, on va dire, ce qu'il faut bien percevoir, c'est que ce projet là, on va au-delà des préconisations de la loi LOM qui s'arrête au critère 3, qui ne va pas sur les critères 2, déjà, c'est la première des choses. Il y a une certaine dépendance aux critères 2 avec pas forcément des substitutions techniques aussi pour les entreprises. (...) Des questions de périmètre aussi, pourquoi périmètre à l'est, qu'est-ce que ça entend si on fait ZFE vraiment sur l'est lyonnais sur ces zones-là voilà, on a étayé tout un nombre d'arguments et en fait, quand on a fait la somme de ces arguments, de ces questions mais on avait pas forcément de réponse, c'est pas les réponses mais en tout cas, on jugeait que les contreparties n'étaient pas suffisante, ce qui nous a amené à rendre un avis défavorable. »

²⁹⁸ « ZFE : le monde économique juge sa mise en place « inadaptée », *Le Progrès*, 11 janvier 2023, p16

²⁹⁹ Extrait d'un entretien personnel avec le Responsable territorial de Lyon à la CCI

4. Une double décision prise en quelques semaines en comité restreint

La décision de reporter les Crit’Air 2 et de « remettre à plat » le projet est prise très rapidement par l’exécutif. Le 14 février 2023, Bruno Bernard l’annonce lors d’une interview au journal Tribune de Lyon, et selon le Conseiller Transport du Président, c’est à la rentrée de janvier 2023 que le report « est devenu une hypothèse sérieuse ». En l’espace de cinq semaines, la décision est arrêtée.

Ce paragraphe se concentre sur le processus de décision au sein de la Métropole concernant le report des Crit’Air 2 et la « remise à plat » du projet. Nous allons voir que le Président et le VP aux Déplacements vont rapidement se mettre d’accord sur le report des Crit’Air 2 à 2028. C’est en ce qui concerne le changement de périmètre qu’un débat va s’installer entre le Président et son VP aux Déplacements.

4.1. Décembre 2022 : Le report des Crit’Air 2 c’est « mortifère »

L’objectif d’exclure les véhicules classés Crit’Air 2, et donc de bannir les véhicules diesel du périmètre de la ZFE d’ici 2026, a été présenté tout au long du mandat comme un « invariant ». Selon un conseiller métropolitain du groupe Synergie, l’exécutif a introduit cette mesure comme étant irrévocable dès le début du projet :

« Au départ on nous a dit, nous avons le pouvoir, nous mettons le critère 2, ça sera un invariant, on pourra en discuter tant que vous voulez, mais on intègre les critères 2 et pour nous, on ne reviendra pas dessus. »³⁰⁰

Les élus écologistes n’ont cessé de soutenir cette mesure jusqu’au début de l’année 2023. Malgré les critiques émises par l’opposition, la population et le secteur économique lors de la concertation préalable³⁰¹, et reprises par les PPA lors de la dernière concertation réglementaire, cet objectif a été maintenu jusqu’au moment du report. Un élu métropolitain du groupe Synergie qualifie cette défense comme étant « brutale » :

« Cet invariant là on l’a dénoncé, il a été tenu d’une manière très très dure, hein, voire brutale, »³⁰²

³⁰⁰ Extrait d’un entretien personnel avec un conseiller métropolitain du Groupe Synergie

³⁰¹ Cf Chapitre 2

³⁰² Extrait d’un entretien personnel avec un conseiller métropolitain du Groupe Synergie

En décembre 2022, au milieu de la concertation réglementaire, la Majorité métropolitaine continue de défendre le projet malgré les premiers retours négatifs de la part des PPA. Le 15 décembre, lors du Conseil Municipal de Lyon établissant l'avis de la commune, l'Adjoint à la mobilité de Lyon et Conseiller Métropolitain a qualifié l'amendement déposé par la droite de "mortifère"³⁰³.

Cet amendement proposé par les élus du groupe Droite, Centre et Indépendants visait la suppression de l'interdiction des véhicules Crit'Air 2 en 2026. Les élus de l'opposition ont de nouveau rappelé que selon eux cette mesure était « synonyme d'exclusion sociale » et qu'elle n'était pas prévue par la loi, et relevait « de la seule volonté de la Métropole de Lyon ».

En réponse, l'Adjoint au Transport de la Ville de Lyon a qualifié cet amendement de « mortifère » et « criminel ». Il a rappelé que, selon les études d'ATMO, l'interdiction des véhicules diesels était nécessaire pour réduire la concentration de particules polluantes en dessous des seuils réglementaires, et que « ne pas vouloir arriver en deçà de ces seuils, c'est tout simplement criminel »³⁰⁴.

Le même jour, lors du Conseil Municipal de Saint-Genis-Laval, le Vice-Président en charge de la Voirie et des mobilités actives, qui est également membre du Copil ZFE, a défendu l'exclusion des véhicules Crit'Air 2. Malgré l'avis positif de la commune, lui et son groupe se sont opposés aux observations faites par la majorité de Centre-Droit :

« Nous nous réjouissons de cet avis positif que vous proposez d'émettre. En revanche, nous ne vous rejoignons pas sur l'ensemble des observations. Pour l'information qu'il convient de renforcer, c'est prévu dans les mois à venir. Pour ce qui est du calendrier, nous l'avons déjà réaménagé en partie, en repoussant la mesure pour les Crit'Air 2 à 2028. Pour ces raisons, nous nous abstenons (lors du vote). »³⁰⁵

En évoquant le calendrier et la mesure des Crit'Air 2 repoussée "en partie" à 2028, le Vice-Président fait référence à une dérogation mise en place lors du dernier Conseil Métropolitain de septembre.

³⁰³ Ville de Lyon, « Procès-Verbal du Conseil Municipal de Lyon du 15 décembre », 15 décembre 2022

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ Rédouja Merabti, « ZFE : la Ville demande à la Métropole de revoir son calendrier », *Le Progrès*, 15 décembre 2022, p.26

Cette dérogation permet à 70% de la population³⁰⁶ de bénéficier d'un délai de 2 ans à partir de 2026 pour remplacer leur voiture Crit'Air 2.

4.2. Début janvier 2023 : « Une hypothèse sérieuse » en interne

C'est au début du mois de janvier 2023 que le report de l'interdiction des Crit'Air 2 devient une "hypothèse sérieuse" pour l'exécutif métropolitain. Selon le Conseiller Transport du Président, cette hypothèse intervient au moment des retours de la concertation réglementaire.

C'est vraiment devenu une hypothèse sérieuse à la rentrée 2023 de janvier quand on a commencé à ramasser un peu le matériau et les avis de cette concertation réglementaire.³⁰⁷

Cette hypothèse n'est cependant évoquée qu'entre le Président et le VP aux Déplacements. Un groupe de travail « majorité », réunissant des représentants des 5 groupes de la majorité, s'est déroulé le 11 janvier 2023 sans que le sujet soit abordé. Lors d'un entretien avec un Conseiller Métropolitain du groupe Communiste, présent le 11 janvier, celui-ci a déclaré ne jamais avoir discuté d'un report³⁰⁸.

Un Copil est prévu le 24 janvier et c'est en amont de celui-ci que le Président et la VP aux Déplacement vont discuter, à deux, de la suite du projet. Lors de notre entretien, le VP aux Déplacement explique que le Président souhaite trouver un « compromis » avec son VP avant d'en discuter avec les autres élus :

« Il y a effectivement des choses qui se passent à 2, voilà, enfin on va dire qu'on prend la décision à 2 avant de la présenter aux autres, voilà. Et donc voilà, il y a des fois on n'est pas d'accord, donc on discute un long moment tous les 2 et c'est quand on arrive au bon compromis à 2 qu'ensuite on en parle aux autres. »³⁰⁹

³⁰⁶ Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 26 septembre 2022 », délibération n°2022-1230 : « *Ce cadre dérogatoire comprend, (...), une dérogation individuelle à caractère temporaire du 1er septembre 2025 au 31 décembre 2027 pour les propriétaires de véhicules Crit'Air 2 acquis avant la date de publication de l'arrêté de circulation du projet d'amplification 2ème étape résidant ou travaillant dans le périmètre de la ZFE et dont le revenu fiscal de référence par part est inférieur à 19 600 € par an (ce qui correspond à 70 % des foyers fiscaux) »*

³⁰⁷ Extrait d'un entretien personnel avec le Conseiller Transport du Président

³⁰⁸ Extrait d'un entretien personnel avec un conseiller métropolitain du groupe Communiste:

- Le report de l'interdiction des critères 2 est-ce que dans vos groupes de travail à la métropole, vous en avez discuté ?
- Ah non, non ça, ce sont des sujets, on en discute après. Ça, c'est classique »

³⁰⁹ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

C'est lors de cet échange que le report des Crit'Air 2 va être scellé entre le Président et son VP. Lors de notre entretien, le VP aux Déplacements m'a rapporté l'échange qu'il a eu avec le président et les raisons qui les ont poussés à ce report et à la révision du projet. Cette partie est essentiellement basée sur notre entretien et vise à montrer le cheminement des élus vers la révision du projet.

La décision de reporter les Crit'Air 2 est introduite par le Président et n'a pas donné lieu à de débats entre les deux élus. Le VP aux Déplacements explique que ce report était déjà effectif pour 70% de la population³¹⁰ et qu'il n'entraînait donc aucune conséquence en termes de qualité de l'air.

De plus l'interdiction des Crit'Air 2 était à l'origine, une mesure du Président, annoncé lors des campagne métropolitaine. C'est ainsi le Président lui-même qui revient sur la mesure qu'il avait annoncé. Le VP aux Déplacements trouvait à l'époque cette mesure irréalisable, c'est au fur et à mesure du projet qu'ils ont travaillé pour la conserver.

« Quand on a commencé à parler des ZFE au tout début, donc en 2020, c'est lui qui a annoncé la sortie du diesel en 2026. Et j'avoue que moi, tout de suite, je lui ai dit « mais t'es fou on n'y arrivera jamais ». Parce que moi je commençais à étudier le dossier et voilà, ça me paraissait... Bon, il l'a dit et annoncé publiquement, donc du coup on a fait en sorte de l'intégrer. Mais très honnêtement, dès 2020, moi ça me semblait une marge vraiment trop énorme. Donc de ce côté-là, il n'y avait pas de débat entre nous.³¹¹

Ce report ne fait pas débat entre les deux élus et est présenté lors de notre entretien comme un moyen de communication et une manière de « calmer le jeu » dans le secteur économique notamment :

C'est de la communication parce qu'en fait le report, il était déjà effectif pour 70% des pétitionnaires, on en fait une annonce avant même de délibérer réellement. On l'annonce publiquement pour commencer un peu à calmer le jeu quoi. Ça pouvait calmer le jeu du côté notamment des chambres consulaires et des professionnels qui était très angoissés, mais aussi un peu de notre opposition. On s'est dit Bah puisqu'ils nous demandent de ralentir un peu le calendrier, notamment des critères 2 puisque le reste du calendrier c'est la loi, ça va peut-être un petit peu les calmer. »³¹²

³¹⁰ Dérogation : Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 26 septembre 2022 », délibération n°2022-1230 : « *Ce cadre dérogatoire comprend, (...), une dérogation individuelle à caractère temporaire du 1er septembre 2025 au 31 décembre 2027 pour les propriétaires de véhicules Crit'Air 2 acquis avant la date de publication de l'arrêté de circulation du projet d'amplification 2ème étape résidant ou travaillant dans le périmètre de la ZFE et dont le revenu fiscal de référence par part est inférieur à 19 600 € par an (ce qui correspond à 70 % des foyers fiscaux) »*

³¹¹ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

³¹² *Ibid.*

Un débat s'est cependant installé concernant la modification du périmètre. Le VP aux Déplacements défendait le maintien du double périmètre avec un calendrier décalé, comme cela a été présenté lors de la dernière délibération.

« En revanche, sur le périmètre, on a eu une longue discussion ou même plusieurs discussions pour qu'il arrive à me convaincre, parce que moi je n'en démordais pas qu'il fallait garder le 2e périmètre, voilà. D'ailleurs, ce sont même presque plus les services qui m'ont convaincu que lui »³¹³

Ce premier échange n'a pas abouti à un accord entre les deux élus. Le débat est resté ouvert durant le premier trimestre de 2023. Nous reviendrons dans la suite de ce document sur le processus ayant mené à la décision d'un seul périmètre.

Selon le VP aux Déplacements, ce sont les retours de la concertation qui ont « tout engendrés »³¹⁴. Bien que les élus s'attendaient à des retours négatifs, notamment de la part des communes de l'opposition, ce sont les arguments qu'il qualifie de "mensongers" avancés par les élus locaux qui ont suscité la surprise de l' élu aux Déplacements .

« J'étais étonné dans les retours de la concertation sur les arguments qui étaient des arguments mensongers, après, en effet qu'ils continuent de voter contre je n'étais pas étonné, je savais que ça allait rien changer. Après l'enjeu, pour moi, il n'est pas ce que vont décider les maires ou les conseillers métropolitains, enfin, ça pèse un peu parce qu'il faut avoir la majorité, mais bon, je n'ai jamais été inquiet outre mesure là-dessus. Non, c'est plus par rapport à la population et en ayant une couverture médiatique plutôt forte sur le fait qu'on ralentissait, qu'on simplifiait, qu'on augmentait les aides, on rassurait les gens qui étaient globalement inquiets, même si 80% de leur inquiétude relevaient du fantasme. »³¹⁵

Selon l' élu au déplacement se sont des « arguments mensongers » qui ont amené la population à s'inquiéter. Cette « couverture médiatique » sur le ralentissement, la simplification et l'augmentation des aides avait pour but de rassurer la population.

Ce sentiment d'inquiétude de la population est révélé par des études menées par la métropole : « on a mené des enquêtes, entre guillemets, à la fois de pénétration de l'information et de l'inquiétude ». Selon l' élu, cette « inquiétude » a diminué par rapport au début du projet. Il la compare notamment à

³¹³ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

³¹⁴ *Ibid*, « [les retours de la concertation réglementaire] ont engendré tout, c'est à dire le fait qu'on abandonne le 2e périmètre, qu'on reste sur un seul périmètre, un seul calendrier et en même temps qu'on ralentisse le calendrier des critères 2, qu'on augmente les aides, c'est vraiment le retour de la concertation »

³¹⁵ *Ibid*.

l'épisode du focus group de juin 2021. Cependant, avec le « traitement médiatique » autour de cette concertation réglementaire et la diffusion des avis des maires, cette inquiétude restait présente selon les élus et l'exécutif a souhaité donner « des signes pour un peu plus calmer cette inquiétude ».

Au tout début, on a même, je me souviens, c'était à l'occasion d'un Focus Group, on a des gens qui ont failli faire un malaise. C'est, juste incroyable. Et puis voilà. Et puis après il y avait tout le traitement médiatique autour. On s'est bien rendu compte que cette inquiétude, même si elle diminuait, sans aucune communication de l'État pour nous aider, c'était pas facile de s'en sortir. Donc voilà, il fallait qu'on donne des signes pour un petit peu plus calmer cette inquiétude. C'est ce qu'on a voulu faire.³¹⁶

C'est donc une nouvelle fois ce sentiment « d'inquiétude » de la population qui a poussé les élus à ralentir le projet. Le fait d'organiser des études concernant « l'inquiétude » de la population révèle la préoccupation de l'exécutif vis-à-vis de la réaction du public. De la même manière qu'ils avaient forgé un outil de concertation « ambitieux » face à l'« état de sidération » de la population révélé lors des focus groups, les élus revoient leur projet face à l'idée que la population est inquiète.

Le « problème de l'acceptabilité » s'oppose encore au « problème de la qualité de l'air ». Selon la Cheffe de projet³¹⁷, la ZFE présentée en septembre répond au « problème de la qualité de l'air », cependant elle n'est pas compatible avec « l'acceptabilité » : « le projet qui permet d'atteindre les objectifs n'est pas le projet acceptable ». Le projet est alors révisé de manière à répondre au « problème de l'acceptabilité » en diminuant « l'ambition » sur le problème de la qualité de l'air : « il faut un projet qui soit un peu moins ambitieux, qui sera accepté ».

Ces critiques lors de la concertation réglementaire ont engendré des modifications sur le projet. Cependant, les mêmes critiques avaient été formulées lors de la concertation préalable sans engendrer de telles répercussions sur le projet. Nous avons vu dans le paragraphe précédent que la majorité des reproches faits à la ZFE avait déjà été exprimée lors de la concertation préalable.

Selon l'exécutif, cette concertation réglementaire a un poids plus important que la concertation préalable. L'élus aux Déplacements considère que la population représentée par les maires est plus

³¹⁶ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

³¹⁷ Extrait d'un entretien personnel avec la Cheffe de projet ZFE, « Donc, en janvier, remise à plat du projet et on rentre dans une autre phase où bah voilà le projet qui permet d'atteindre les objectifs n'est pas le projet acceptable. Et donc il faut un projet qui soit un peu moins ambitieux, qui sera accepté. L'intérêt c'est qu'il va mettre en place une dynamique de changement alors que l'autre, il peut cristalliser dans la peur et ne pas... vous voyez en fait l'idée, c'est de démarrer quelque chose. Donc finalement, le meilleur projet, c'est celui qui va être présenté en juin, mais le projet en fait technique modélisation, le meilleur, c'était celui de septembre, sur les objectifs qualité de l'air, c'était celui de septembre. Après celui qui va être présenté là en juin, je vous dis, il envoie en fait la dynamique et l'évaluation montrera s'il faut aller plus loin ou pas. »

importante que celle ayant participé à la concertation. Ainsi, l'accumulation d'avis « défavorables » a plus de poids que les critiques formulées lors de la concertation réglementaire.

« Ce qui est différent, c'est qu'on sent un peu la température de ce qui va être le retour de la concertation. Au-delà de la concertation grand public où il n'y a pas tant de monde que ça qui participent, même s'il y a pas mal de monde, mais par rapport à la quantité de foyers concernés, c'est faible. Là, on a les retours de certaines collectivités qui commencent à arriver. Et donc on sent, on va dire, le risque de conflit politique dur que certains veulent instrumentaliser et pousser à son paroxysme. Donc l'idée d'assouplir les choses, c'est aussi pour calmer ce jeu-là. »³¹⁸

L'exécutif recule face à un conflit « dur » qu'ils « sentent » arriver. Selon l' élu, à la Métropole, « on n'a jamais eu d'opposition si forte à ce niveau-là ». Il évoque un conflit similaire avec le Sytral sur le projet de transport par câble, où là aussi « On a reculé complètement ».

Néanmoins, l' élu aux Déplacements met en perspective ces avis des maires. Il explique que ceux-ci « ne représentent pas la majorité de la population » et que la population n'est pas dans « une opposition totale ».

« Sur la ZFE, on a effectivement un nombre d'avis négatifs de maires et de collectivités qui est important, mais qui ne représentent pas la majorité de la population. Et on sait par ailleurs que la population est plutôt pour l'idée d'améliorer la qualité de l'air, de diminuer le nombre de véhicules qui circulent, diminuer les véhicules polluants, et cetera. Elle est juste angoissée par rapport aux conséquences et au calendrier, par rapport à sa propre situation. Donc on n'est pas dans un dans une opposition totale, on est plus dans l'entre-deux d'une crainte. »³¹⁹

Ces sentiments tels que « l'angoisse », « l'inquiétude » et « la sidération » de la population ont forgé l'ensemble du projet. Ils ont été à l'origine de « ce problème d'acceptabilité » exprimé par les élus, donnant ainsi lieu à une concertation d'envergure pour y remédier. Puis, ils auront été à l'origine du recul de l'exécutif face à cet aveu d'échec que la population semble toujours « angoissée » et « inquiète ».

À l'issue de cette réunion, le report des Crit'Air 2 est acté, mais le débat reste ouvert entre le Président et son VP aux Déplacements concernant le périmètre. Le Président souhaite revenir à un périmètre

³¹⁸ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

³¹⁹ *Ibid.*

unique, tandis que son VP souhaite conserver ce double périmètre avec un calendrier d'interdiction décalé d'un an entre la partie « centrale » et la partie « étendue ».

4.3. Fin janvier 2023 : Jusqu'où réviser le projet, « l'arène » Copil

Cette décision est ensuite présentée lors d'un COPIL restreint³²⁰ le 24 janvier. Ce COPIL réunit les 4 VP liés au projet³²¹, le Président de la Métropole, la Cheffe de projet et son Chargé de mission ZFE. Son déroulement m'a été décrit lors de mon entretien avec la Cheffe de projet.

Lors de cette réunion, le Président a d'abord pris la parole pour présenter la situation. Bruno Bernard évoque, à la vue des résultats de la concertation, un projet qui n'est pas encore compris et accepté. Son discours m'a été rapporté par la Cheffe de projet :

« Donc voilà, donc bon bah en janvier on présente les résultats hein. Et à ce moment-là, on a un premier comité de pilotage où le Président a mené ce COPIL et il a dit : « Bon ben voilà donc très bien, on va remettre tout à plat, ça ne passe pas, on n'est pas entendu, ce n'est pas compris, ça passe pas, c'est pas accepté. Il y a ... voilà, on n'atteint pas l'acceptabilité qu'on espérait » »³²²

Bruno Bernard a ensuite demandé à chacun des participants, élus comme agents métropolitains, de donner leur avis sur ce à quoi ils tenaient dans le projet. Ces propos du Président m'ont été rapportés par la Cheffe de projet : « je vais dire ce à quoi je tiens dans le projet, et chaque vice-président va dire cela ».

La Cheffe de projet s'est ainsi exprimée en expliquant que, de son point de vue, il fallait réduire le cadre dérogatoire à la seule dérogation « petit rouleur ». Selon elle, cette dérogation est « intelligente » car elle incite la population à utiliser moins leur voiture et donc à sortir de la « dépendance », sans engendrer un changement de véhicule qui contribuerait à conserver cette « dépendance ». Selon la Cheffe de projet, le cadre dérogatoire doit être restreint, car laisser du temps à la population n'engendre pas le changement : « c'est face au mur qu'ils vont s'engager dans le changement, et quand

³²⁰ Lors d'une réunion du COPIL « traditionnelle » des fonctionnaires de différents services sont présent en plus de la Cheffe de Projet et de son Chargé de mission. Le 24 janvier se sont les deux seuls fonctionnaires.

³²¹ Le VP aux déplacements, le VP à la voirie, la VP à la participation et le VP à l'environnement

³²² Extrait d'un entretien personnel avec la Cheffe de Projet ZFE

vous reculez le mur, eh bien en fait, ils n'utilisent pas davantage ce temps ». Cependant, elle a expliqué que pour réduire le cadre dérogatoire et engendrer le changement, « il fallait détendre le calendrier, et que le règlement des aides soit plus généreux ».

Ce COPIL a aussi été évoqué lors de mon entretien avec le VP à l'environnement. Il indique s'être opposé, lors du tour de table, au report de l'interdiction des Crit'Air 2. Selon lui, en tant que VP à l'environnement et à la prévention des risques, il devait s'y opposer :

« Moi j'avais maintenu l'idée qu'il fallait absolument qu'on le fasse en 2026, malgré tout ce que ça peut avoir derrière, plein de choses... Mais que pour moi, et ce serait indigne de ma fonction de VP, effectivement c'est important. Voilà, donc ça a été mon point de divergence »³²³

L'élu à l'Environnement fait valoir sa position en tant que le VP à l'Environnement, à la protection animale et à la prévention des risques. Il met en jeu son identité et son rôle politique par l'intermédiaire de ces propos. (Zittoun 2013).

Le VP aux Déplacements a de son côté rappelé son souhait de conserver les 2 périmètres : « Moi j'aurais souhaité qu'on décorrèle les 2 calendriers, mais qu'on garde un 2e périmètre avec un 2e calendrier après coup ».

À la fin de la réunion, le Président acte³²⁴ le report des Crit'Air 2, par la même occasion il est décidé de repousser le vote final de mars à juin 2023. La cheffe de projet engage de nouvelles études pour redéfinir³²⁵ la ZFE. Ces nouvelles études portent sur l'impact sur la qualité de l'air d'une ZFE avec un unique périmètre.

Le 27 janvier 2023, trois jours après le COPIL, le GT Elus-Service est réuni. Lors de cette réunion avec les élus de l'opposition, la question du report ou d'une quelconque modification dans le projet n'est pas abordée. Lors de notre entretien avec un Conseiller métropolitain du groupe Synergie, celui-ci explique qu'il a appris le report par la presse le jour de l'annonce de Bruno Bernard.

« On a continué à travailler sur les différents sujets. On a continué à s'opposer à un certain nombre de décisions du type Crit'Air 2 parce que c'était devenu le point de point d'ancrage, le point de fixation, c'est

³²³ Extrait d'un entretien personnel avec le VP à l'environnement

³²⁴ Extrait d'un entretien personnel avec la VP à la Participation : « Donc c'est dans le COPIL, enfin, c'est même directement le président de la métropole, hein, qui a plutôt acter le relâchement du calendrier »

³²⁵ Extrait d'un entretien personnel avec la Cheffe de Projet ZFE : « Retour en arrière, et donc ça a été tout le travail très intense de février mars avec un COPIL en février, un COPIL en mars donc 3 COPIL janvier février mars pour bah tout recomposer, pour définir le périmètre, le calendrier, le règlement des aides, le cadre dérogatoire, la communication également, aller chercher du fond vert parce que l'État »

la sardine qui bouche le port, hein. Mais alors, à notre grand étonnement, je me tourne vers X [son chargé de mission], le fait de repousser le Crit'Air 2 de décembre 2025 à décembre 2027, on l'a vu sortir dans la presse en disant, « tiens c'est intéressant », alors on s'est dit « c'est sympa parce qu'on a eu l'impression d'avoir gagné quelque chose ». Mais le lien entre le groupe de travail et la décision, je ne l'ai pas vu. »³²⁶

4.3.1. Le report et les justifications publiques

Le 14 février 2023, lors d'une interview accordée au journal Tribune de Lyon, Bruno Bernard annonce le report des Crit'Air 2 ainsi que la remise en question du deuxième périmètre pour des questions de « simplification » :

« Pour les véhicules Crit'air2, on va détendre le calendrier et reporter leur interdiction à 2028, contre 2026 prévu initialement. (...) On réinterroge le deuxième périmètre. Il y a d'abord une question de simplification. Soit on met directement un périmètre plus large, dans un calendrier à discuter, soit on démarre avec celui qui était prévu et on l'élargit au fil du temps »³²⁷

Lors de cette interview, le Président de la Métropole souligne que « l'acceptabilité » n'est pas assez importante pour que le projet soit « efficace » :

"On a besoin d'une acceptabilité du plus grand nombre, du milieu économique jusqu'aux maires et citoyens, les décisions doivent être prises, mais aussi partagées par le plus grand nombre. (...) Il faut une maturation collective. On n'y était pas encore. Pour être efficace, une politique doit être acceptée »³²⁸

Le manquement de l'Etat :

Le Président donne aussi d'autres justifications, notamment le manque de « soutien » de la part de l'État. Il réclame une campagne de communication, des radars de contrôle, et un accompagnement financier en rappelant que la Métropole a « débloqué 100 millions d'euros d'aides aux changements de véhicules »³²⁹.

³²⁶ Extrait d'entretien personnel avec le Conseiller métropolitain du groupe Synergie

³²⁷ *Ibid.*

³²⁸ Tribune de Lyon, 14 février 2023, Pollution de l'air : Bruno Bernard repousse l'interdiction du diesel à 2028 à Lyon

³²⁹ « La ZFE est à l'origine une mesure gouvernementale, or nous n'avons aucun soutien. Pas de campagne de communication comme cela était prévu. Pas de radar pour les contrôles indispensables, aucun accompagnement financier, alors que nous avons débloqué 100 millions d'euros d'aides aux changements de véhicules »

Dans Richard Schittly, « A Lyon, le président écologiste de la métropole repousse la fin du diesel et suspend l'extension de la ZFE », Le Monde, 14 février 2023

Cette critique envers l'État a aussi été formulée lors de mes entretiens avec les différents membres du Copil. La cheffe de projet estimait « totalement incroyable »³³⁰ ce manque de communication. Le VP aux Déplacements a souligné le manque d'accompagnement de l'État et considère avoir été laissé « orphelin »³³¹. Lors de mon entretien avec le VP à l'environnement, celui-ci a aussi insisté sur l'absence de moyens de contrôle, en justifiant le report des Crit'Air 2 comme étant la conséquence de cette absence. Il dénonce aussi le manque de « responsabilité » de l'État qui délaisse le « risque politique » aux agglomérations.

« Ce qui a motivé la décision de reporter de 2 ans, c'est surtout qu'on était complètement seul à porter cette décision, sans aide de l'État, ni de communication ni de moyens, on met en place aujourd'hui une ZFE alors qu'il n'y a pas un seul outil de contrôle. Donc, comment vous voulez que nous, et je l'ai bien entendu hein, quand j'ai dit que moi j'étais pour 2026, de toute façon, même si on interdit les diesels ils rouleront quand même puisque personne ne sera verbalisé. Et ça va forcément se savoir très rapidement. Et là-dessus, on est face... c'est juste scandaleux mais ce n'est pas spécifique à la métropole de Lyon, c'est les 10 agglos concernés, on est vraiment laissés, on porte une décision qui est quand même une décision qui a été votée 2 fois à l'Assemblée nationale. Donc, qui devrait être porté par le gouvernement, par l'État, avec tous les services de l'État et tout... et qu'on se démerde chacun de notre côté.

Donc le risque politique est uniquement sur les agglos et entre autres sur la métropole de Lyon, puisqu'on voulait aller plus loin que ce que nous demandait la loi. Mais au moins que sur la limite de la loi, que l'État prenne ses responsabilités. »³³²

Lors de cette interview, le Président répond aussi aux critiques faites par la CCI et la CMA concernant le manque d'alternatives de véhicules professionnels Crit'Air 2. Il annonce alors engager une discussion avec les acteurs économiques par l'intermédiaire de ce report :

« Pour les véhicules Crit'air2, on va détendre le calendrier et reporter leur interdiction à 2028, contre 2026 prévu initialement. C'est la discussion que j'ouvre avec les acteurs du monde économique »³³³

³³⁰ Extrait d'un entretien personnel avec la Cheffe de Projet ZFE : « jusqu'à présent, il [l'Etat] nous a juste envoyé la patate chaude hein, il n'y a pas de communication, vous voyez... c'est juste quand même absolument incroyable comme situation »

³³¹ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements : « L'État nous a laissés totalement orphelins. On fait une loi pour la mise en place des ZFE et « démerdez vous » quoi, on avait tout à construire »

³³² Extrait d'un entretien personnel avec le VP à l'environnement

³³³ Tribune de Lyon, 14 février 2023, Pollution de l'air : Bruno Bernard repousse l'interdiction du diesel à 2028 à Lyon

Cette « discussion » donnera lieu le 30 mars 2021, à un accord entre la Métropole et des acteurs du monde économique (CPME, CCI, Chambre régionale d'économie sociale et solidaire, Medef et CMA). Dans un document intitulé « Vers une ZFE opérationnelle pour les professionnels, entreprises et leurs salariés »³³⁴ décrit un ensemble d'engagement de la part de la Métropole concernant des modifications du projet de ZFE. En contrepartie, les acteurs du monde économique s'engagent notamment à communiquer et appuyer les entreprises dans le renouvellement de leur véhicule pour aboutir à une flotte de véhicules Crit'Air 1 ou 2.

Dans ce même article, le Président évoque aussi les critiques concernant l'élargissement du périmètre à l'est de la Métropole : « Le fait qu'il s'étende à l'est mais pas à l'ouest est vécu comme une inégalité ». Lors de mon entretien avec le Conseiller Transport du Président, celui-ci explique que l'exécutif espérait pouvoir élargir ce périmètre à l'ouest lors de la concertation réglementaire avec des retours positifs de la part de ces communes :

« Il y avait des communes qu'on imaginait, je ne sais pas si vous avez suivi, il y avait une critique sur le déséquilibre de notre périmètre étendu qui allait à l'Est. (...), on espérait que la concertation nous amène à élargir le périmètre étendu plutôt vers l'Ouest, et ça n'a pas été forcément le cas. Même si pour ces communes-là, la marche était facile, en s'arrêtant au critère 3, elle était relativement facile parce qu'on est très proche de la tendance de renouvellement naturel du parc. »³³⁵

Lors de cette interview, le Président communique un ensemble de modifications répondant aux critiques formulées lors de la concertation réglementaire. Comme précisé par le VP aux Déplacements lors de notre entretien, cette interview du Président a pour but de rassurer la population et de favoriser « l'acceptabilité » du projet.

³³⁴ Grand Lyon, CPME, CCI, CRESS, Medef et CMA, « Vers une ZFE opérationnelle pour les professionnels, entreprises et leurs salariés », 30/03/2023,

https://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/espace-presse/cp/2023/20230330_cp_zfe-acteurseco.pdf, consulté le 16/07/2023

³³⁵ Extrait d'un entretien personnel avec le Conseiller Transport du Président

4.3.2. L'arène politique et le changement sur le périmètre

À la suite de cette interview, le sujet du périmètre reste en débat à la Métropole. Le Président souhaite un périmètre unique permettant de simplifier la compréhension du projet, le VP aux Déplacements de son côté soutient le maintien de ce double périmètre.

Le 26 juin 2023, lors du vote en Conseil Métropolitain du projet ZFE mis à jour suite à la concertation réglementaire, l'exécutif présente un projet avec un unique périmètre. Ce paragraphe s'intéresse au processus mis en place par le président pour convaincre l'ensemble de « l'arène » Copil de se rallier derrière son idée.

Selon le Président, une « simplification » est nécessaire. Lors de l'interview du 14 février, il propose soit un unique périmètre élargi avec une nouvelle discussion sur le calendrier, soit le périmètre « central » avec le calendrier de la loi³³⁶. Dans les deux cas, Bruno Bernard souhaite un seul périmètre.

La « simplification » du périmètre est la réponse apportée par le Président à la critique de complexité formulée lors de la concertation réglementaire. Lors de notre entretien, la VP à la participation a expliqué l'opinion du Président, selon laquelle le projet présenté en septembre est trop compliqué :

« Parce que lui, il[le Président] dit, c'est trop compliqué à comprendre, on a eu beaucoup de confusion aussi les gens voyaient le Crit'Air 2 chez eux, même si on habite au fin fond des monts du lyonnais alors qu'ils sont pas forcément concernés »³³⁷

Du côté du VP aux Déplacements, celui-ci exprime son souhait de conserver le second périmètre : « Moi j'aurais souhaité qu'on décorrèle les 2 calendriers, mais qu'on garde un 2e périmètre avec un 2e calendrier après coup »

Le débat s'installe alors durant les Copil de janvier, février et mars. Selon l' élu aux Déplacements, la volonté de réduire la ZFE à un seul périmètre est au départ l'opinion du Président uniquement : « C'était le point de vue du président, c'était moins celui des autres. (...) je pense que X [VP à la Mobilité] et Y

³³⁶ « On réinterroge le deuxième périmètre. Il y a d'abord une question de simplification. Soit on met directement un périmètre plus large, dans un calendrier à discuter, soit on démarre avec celui qui était prévu et on l'élargit au fil du temps »

Tribune de Lyon, 14 février 2023, Pollution de l'air : Bruno Bernard repousse l'interdiction du diesel à 2028 à Lyon

³³⁷ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacement

[VP à l'environnement] étaient plutôt sur ma ligne.». La VP à la Participation défendait elle aussi le second périmètre³³⁸.

Lors des Copil de février et mars, ce sont notamment les nouvelles études présentées par les services qui vont convaincre les élus « par petits groupes ». Ces études portent sur un périmètre unique et interrogent la tenue des objectifs de qualité de l'air dans le cas de ce seul périmètre. Au fur et à mesure de ces Copil, les élus se rangent du côté du Président :

« Les gens ont évolué par petits groupes,(...) ils ont évolué au vu des données, des discussions, des débats, voilà. »³³⁹

L'élus aux Déplacements se retrouve alors seul à défendre le double périmètre. Lors de notre entretien, il explique avoir « accepté, avec regret, (...) qu'on abandonne le 2e périmètre ». Ce sont les études montrant que ce périmètre unique permettait de tenir les objectifs qui ont poussé le VP à accepter.

« Moi je n'en démordais pas qu'il fallait garder le 2e périmètre pour qu'il arrive à me convaincre... D'ailleurs, c'est même presque plus les services qui m'ont convaincu que lui.

(...) Petit à petit je suis resté tout seul j'ai dit « bon, je me range aux autres », petit à petit, les autres ont été convaincus. On a dû avoir 2 ou 3 copil je pense où on en a discuté et où les services nous amenaient des études complémentaires qui nous permettaient de dire, « bon, c'est bon, on tient quand même les objectifs ».

(...) Même si on peut défendre son point de vue, il y a un moment, voilà, s'il y a plusieurs personnes en qui vous avez un minimum de confiance, qui vous disent « bah faudrait changer d'avis... »

Finalement le Président a réussi à rallier les trois autres élus du Copil derrière son projet à un seul périmètre avant de convaincre l'élus aux Déplacements qui, seul, à finalement rejoint le groupe. Dans cet « arène » qu'est le COPIL, les positions ont évolué au fur et à mesure du débat pour aboutir à ce consensus.

Le 26 juin 2023, le projet de ZFE révisé à la suite de la concertation réglementaire est présenté en Conseil Métropolitain³⁴⁰. L'exécutif propose un nouveau périmètre délesté de sa partie "élargie", mais

³³⁸ Extrait d'un entretien personnel avec la VP à la Participation : « mon groupe défend le fait qu'on doit garder 2 périmètres ».

³³⁹ Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

³⁴⁰ Grand Lyon, Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 juin 2023 », délibération n° 2023-1701 ;

les axes M6, M7, le boulevard Laurent Bonnevey et le Boulevard périphérique nord y sont désormais intégrés (voir Figure 14). Le calendrier devient celui instauré par la loi Climat et Résilience avec l'ajout de l'interdiction des Crit'Air 2 pour 2028.

Malgré ces concessions, l'exécutif écologiste se heurte à une opposition plus importante que jamais lors des votes sur le projet d'amplification. Alors que l'exécutif pensait récupérer des voix de l'opposition suite aux réponses apportées, le projet ne sera adopté qu'à 74 voix pour, 69 contre et 6 abstentions³⁴¹.

« Là où ça a été plus difficile, c'est au vote de juin 2023 (...) On avait imaginé que ça allait être dans la continuité. Après, on pensait même que ça allait être mieux puisque on a assoupli le dispositif, qu'on a répondu positivement à leur demande de diminuer le périmètre, de ralentir le calendrier, d'augmenter les aides, et cetera. Donc on s'était dit, on va avoir peut-être quelques élus de l'opposition qui vont passer dans l'abstention, ce qui n'a pas du tout été le cas. »³⁴²

Lors de notre entretien, l'élue aux Déplacements explique qu'il n'y a pas eu de négociation. Les groupes Écologistes et Socialistes sont restés pour le projet, et le groupe En Commun avait annoncé voter pour suite aux changements effectués. Ainsi, avec l'abstention annoncée des Insoumis, les Écologistes étaient certains d'avoir la majorité³⁴³.

Ainsi, le Président a réussi à convaincre tous les membres du COPIL de se rallier à sa cause et de définir un unique périmètre et un projet plus simple. Cependant, malgré les réponses apportées par l'exécutif aux critiques soumises lors des différentes concertations, ces réponses ne semblent toujours pas être suffisantes pour aboutir à une décision « partagée par le plus grand nombre »³⁴⁴, comme le souhaitait le Président de la Métropole.

³⁴¹ S.M. « La zone à faibles émissions fissure la majorité au conseil métropolitain », *Le Progrès*, 27 juin 2023, p15

³⁴² Extrait d'un entretien personnel avec le VP aux Déplacements

³⁴³ *Ibid.* « Il n'y a pas eu de négociation en fait, tant que ça. On avait, on va dire, des groupes qui fonctionnaient, logiquement donc bien sûr le groupe était pour, le groupe PS qui nous a accompagné tout le long était plutôt pour. (...) On a le groupe Lyon en commun qui a naturellement évolué logiquement par rapport aux réponses qu'on a apportées à leur questionnement et donc a fini par voter pour. (...) Le groupe MIRS donc Insoumis, il avait annoncé qui s'abstiendrait, voilà, mais on le savait. Donc on savait qu'on aurait la majorité. »

³⁴⁴ Tribune de Lyon, 14 février 2023, Pollution de l'air : Bruno Bernard repousse l'interdiction du diesel à 2028 à Lyon



Figure 14 : Périmètre du projet d'amplification de la ZFE soumis au vote du Conseil Métropolitain le 26 juin 2023. Source : P. Villard, « La ZFE dans la Métropole de Lyon », Le Progrès, 13 juin 2023, p20

Conclusion du Chapitre 3

L'exécutif écologiste a revu à la baisse son ambition pour son projet d'amplification de la ZFE suite aux différentes critiques faites par les maires d'opposition et les acteurs économiques dans le cadre de la concertation préalable. Aux yeux des élus, cette concertation – pourtant moins importante en termes de moyens humains, financiers ou organisationnels – a eu plus d'impact médiatique que la concertation préalable. La communication de la part des élus LR notamment, a contribué à aggraver chez les élus écologistes le sentiment d'inquiétude de la population et le manque « d'acceptabilité » du projet. Selon le VP aux Déplacements, le débat a été instrumentalisé et les élus d'opposition ont communiqué des « mensonges » développant « l'inquiétude » de la population. Dans le but de calmer l'opposition et de rassurer la population, la décision a été prise de reporter l'exclusion des Crit'Air 2.

Les différents ajustements du projet ont suscité des débats plus ou moins conflictuels. Le report des véhicules diesel n'a pas généré de débat intense au sein de l'exécutif. Étant donné la présence d'une dérogation pour 70% de la Métropole, ce report n'affecte pas l'enjeu de la qualité de l'air pour lequel le VP aux Déplacements et le VP à l'environnement se battent. En revanche, la question du périmètre a suscité une forte opposition au sein du COPIL. Étant le seul à défendre cette idée, le Président a réussi, avec l'aide des services, à convaincre l'ensemble des élus d'abandonner l'idée du périmètre élargi. Le VP aux Déplacements a dû, « à regret », accepter de se ranger derrière l'avis de cette nouvelle majorité.

Finalement, malgré l'ambition du président de « garantir l'acceptabilité du projet » et d'atteindre une mesure « partagée par le plus grand nombre », ce nouveau projet ne sera adopté qu'à 74 voix contre 69. L'aboutissement d'une solution "stable" à la suite d'une confrontation au « problème de l'acceptabilité » tel que le développent Baggioni et Cacciari (2019) ne semble pas encore atteint pour ce projet.

Conclusion générale

À travers l'historique de cet instrument coercitif, des années 2010 au 26 juin 2023, nous avons questionné l'importance grandissante du « problème de l'acceptabilité ». En retraçant les grands événements de la chronologie lors d'entretiens auprès des acteurs concernés, nous avons tenté de reconstituer l'ensemble des scènes de dialogue, d'analyser le poids de chacun des acteurs et de leurs arguments pour comprendre le processus décisionnel amenant Bruno Bernard à abandonner le projet initial d'amplification de la ZFE lyonnaise.

Un premier chapitre sur la création de la ZFE depuis les ZAPA en passant par la ZCR nous aura permis de mettre en évidence l'émergence précoce d'un "problème d'acceptabilité" chez les acteurs nationaux comme locaux. À Lyon, la mise en place d'une ZCR s'appliquant aux véhicules professionnels dans l'indifférence des élus comme des professionnels, nous aura permis de montrer que l'application aux particules contribue à accentuer chez les élus le « problème de l'acceptabilité ». En 2020, à la suite de l'élection de Bruno Bernard et du parti écologiste à la tête de la Métropole de Lyon, la ZFE prend une nouvelle ambition et monte dans l'agenda politique métropolitain. L'exécutif lance une campagne de communication et construit la structure administrative et décisionnelle de son projet.

Dans un deuxième chapitre, nous avons pu aborder le développement du « problème de l'acceptabilité » prenant comme engrais les outils construits par la Métropole elle-même. Au cours du premier trimestre, les élus se mettent d'accord pour une grande concertation en vue de répondre à un problème d'acceptabilité grandissant. La délibération du 15 mars 2021 assoit le processus de concertation et engage l'étape « 4/3/2 » visant l'exclusion des diesels d'ici 2026. Pour préparer cette concertation, les équipes de la DPDP organisent des Focus Groups, à la suite desquels le « problème de l'acceptabilité » prend encore un peu plus d'importance. Lors de la concertation, la Métropole confronte son argumentaire et teste son projet. Les élus mettent en avant l'importance d'agir en faveur de la qualité de l'air pour retomber en dessous des normes européennes.

Dans une troisième partie, nous aurons présenté l'ensemble des ajustements décidés par les élus écologistes pour répondre aux critiques soulevées lors de la concertation préalable. Les élus accordent notamment la création d'aides et de dérogations favorisant l'usage de la voiture. En septembre 2022, le projet d'amplification de la ZFE est voté. Seulement, quelques mois plus tard lors de la concertation réglementaire, les PPA délivrent des avis majoritairement négatifs et réitèrent leurs

critiques déjà formulées par la population lors de la concertation réglementaire. Le périmètre est lui aussi remis en cause. Malgré les efforts de concertation mis en place par les élus, l'épreuve de l'acceptabilité est trop grande et l'exécutif décide de reculer. Le Président justifie son recul par un « manque d'acceptabilité » et reporte l'interdiction des Crit'Air 2 de deux ans. Un nouveau périmètre sera débattu lors des COFIL et le Président ralliera à sa cause les élus pour finalement convaincre son VP aux Déplacements. Ce nouveau projet, une nouvelle fois ajusté, ne fera toujours pas l'unanimité et sera voté de justesse avec 74 voix pour et 69 voix contre.

D'abord appréhendée comme simple objet d'étude pour l'ADEME³⁴⁵ ou la Métropole de Lyon³⁴⁶, la notion de « l'acceptabilité » est devenue une véritable épreuve à franchir. Au fur et à mesure de la mise en place d'outils pour la saisir et la rendre « favorable », la Métropole a construit un « problème public », au point où d'autres acteurs s'en saisissent pour le résoudre. En opposition au « problème de la qualité de l'air », les élus écologistes n'auront cessé de chercher le juste équilibre entre le problème initial et le nouveau. Cette épreuve s'est révélée infranchissable pour l'exécutif qui a finalement renoncé à son projet initial.

³⁴⁵ Olivier Coppieters't Wallant, « Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA)... op. cit. p.12

³⁴⁶ Grand Lyon, « Projet d'amplification de la zone à faibles émissions (ZFE) de la métropole de Lyon. Dossier de concertation », p. 58

Bibliographie

Ressources médiatiques

Barbara Heurtier, « Les élus votent contre l'extension de la ZFE sur la Métropole », *Le Progrès*, p. 27, 17 décembre 2022

Catherine Lagrange, « Lyon, premier à interdire le diesel », *Aujourd'hui en France*, 30 novembre 2020

Christophe Gallet, « ZFE : la ville met ses berlines et utilitaires à l'électrique », *Le Progrès*, 7 janvier 2022

Christian Gizon, « Zone à faibles émissions : avis défavorable des élus », *Le Progrès*, p.26, 9 novembre 2022

D. Bd avec AFP, « Lyon vers une interdiction des véhicules particuliers les plus polluants ? », *20 Minutes*, 27 juillet 2020, consulté le 5 avril 2023

Damien Lepetitgaland, « Normes plus strictes, ZFE ? nouvelles énergies... Le métier du transport obligé de se réinventer », *Le Progrès*, 18 novembre 2022, p. 18

Delphine Dannecker, « Les élus refusent l'amplification de la ZFE à l'est lyonnais », *Le Progrès*, 7 janvier 2023, p. 21

Dominique Menvielle, « Pas de vignette Crit'Air : que risquez-vous ? », *Le Progrès*, p. 11, 2 janvier 2023

Emilie Charrel, « Zone à faibles émissions synonyme de « forte exclusion » ? », *Le Progrès*, 20 février 2022

Florence Villard, « Extension de la ZFE : la Ville en désaccord avec la Métropole », *Le Progrès*, p.24, 12 novembre 2022

G. L., « Laurent Wauquiez « défavorable » à l'extension », *Le Progrès*, 10 décembre 2022

Jean-Philippe Cavaille, « ZFE : les restrictions votées, la majorité en ordre dispersé », *Le Progrès*, 16 mars 2021

Jila Varoquier, « Dans les ZFE, le contrôle des véhicules polluants sera automatique », *Aujourd'hui en France*, 26 Octobre 2022

J.-P. C., « Radars anti-pollution : objectif janvier 2022 », *Le Progrès*, 7 décembre 2020

Laurie Abadie, « Conseil municipal : « On est pour la ZFE, mais contre la méthode », *Le Progrès*, p. 25, 18 novembre 2022

Léa Delpont, « Grand Lyon : bientôt la fin du diesel », *Les Echos*, 26 novembre 2020

Lilian Renard, « Pollution de l'air : Bruno Bernard repousse l'interdiction du diesel à 2028 à Lyon », *Tribune de Lyon*, 14 février 2022

Maïté Darnault, « A Lyon, une zone à faibles émissions pour en finir avec le diesel », *Libération*, 5 septembre 2021

Manuela Gouache, « Le conseil municipal défavorable à la deuxième étape de la ZFE », *Le Progrès*, 17 novembre 2022, p.24

Marie-Chantal Pasquier, « Déplacements : « Nous mettrons la priorité sur les bus », *Le Progrès*, 14 février 2020

Maxime Jegat, Joël Philippon, « ZFE : le débat brûlant arrive ce jeudi en conseil municipal », *Le Progrès*, p.24, 15 décembre 2022

Philippe Mattelon, « Les élus s'opposent au projet d'extension de la ZFE », *Le Progrès*, 20 décembre 2022, p. 22

Philippe Mattelon, « Zone 30 : ce qui va changer pour les conducteurs », *Le Progrès*, 21 novembre 2022, p.24

Rédouja Merabti, « ZFE : la Ville demande à la Métropole de revoir son calendrier », *Le Progrès*, 15 décembre 2022, p.26

Richard Schittly « A Lyon, le président écologiste de la métropole repousse la fin du diesel et suspend l'extension de la ZFE », *Le Monde*, 14 février 2023, consulté le 10 avril 2023

S. N., «ZFE : l'exclusion des Crit'Air 5 validée, copie à revoir pour les Crit'Air 2 », *Le progrès*, 12 mars 2022

Stéphane Mandard, Mathilde Gérard, Audrey Garric, Martine Valo, Rémi Barroux, « Loi climat : transports, logement, cantines... des mesures pour peser sur le quotidien », *Le Monde*, 10 février 2021, consulté le 7 avril 2023

S. N., « ZFE : après le « oui mais », le « non mais » du conseil municipal », *Le Progrès*, 19 décembre 2022, p. 35

Stéphanie Gall, « Oui à la ZFE, mais pas avant 2023 ! », *Le Progrès*, 1^{er} février 2022

Valérie Bruno, « ZFE étendue : un vote mais des critères qui ne passent pas », *Le Progrès*, 27 septembre 2022

Valérie Bruno, « Exit les diesels, La Métropole veut élargir la zone à faibles émissions », *Le Progrès*, 14 novembre 2020

Victor Alexandre, Stanislas de Livonnière, Matthieu Pelloli, « ZFE : faibles émissions, forte exclusion ? », *Aujourd'hui en France*, n°7781, 12 mars 2023

Zoé Favre d'Anne, « ZFE : la Métropole de Lyon veut assouplir le calendrier », *La Tribune – Auvergne-Rhône-Alpes*, 14 février 2023, consulté le 10 avril 2023

« Grand Paris : l'interdiction des véhicules polluants de nouveau reportée », *Les Echos*, 11 avril 2023, consulté le 26 avril 2023

« La vidéo-verbalisation des véhicules les plus polluants annoncée pour fin 2021 dans le Grand Paris », *Les Echos*, 13 janvier 2021

« Les premières interdictions de circulation entrent en vigueur à Paris », *Le Monde*, 26 juin 2015

« Pollution de l'air : Paris teste pour la première fois la circulation alternée », *Les Echos*, mercredi 1 octobre 1997, p. 8

« Pollution : circulation alternée lundi matin à Paris et dans la petite couronne », *Le Figaro*, samedi 15 mars 2014

« Un plan Oxygène pour la Métropole », *MET'*, 24 juin 2016

Ressources techniques

ADEME, « Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA). Synthèse des études de faisabilité... *op. cit.* Rincent Air, Pouponneau M., Forestier B., Cape F. Annexe 3 p.41 « Synthèse du rapport de l'ADEME. Le zones à faibles émissions (Low Emission Zones) à travers l'Europe : déploiement, retours d'expériences, évaluation d'impacts et efficacité du système », juin 2014 – Rapport. 170 pages.

Arrêté du 3 mai 2012 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques, version initiale

Arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route, version initiale

CESE, « Acceptabilité des nouvelles infrastructures de transition énergétique : transition subie, transition choisie ? ». Avis du Conseil économique social et environnemental. 2022
<https://www.lecese.fr/travaux-publies/acceptabilite-des-nouvelles-infrastructures-de-transition-energetique-transition-subie-transition-choisie/> (accès le 17.08.2023)

Conseil d'État, décision n° 428409428409, lecture du 17 octobre 2022

Conseil d'État, Paris, le 17 octobre 2022, Communiqué de presse : *Pollution de l'air : le Conseil d'État condamne l'État à payer deux astreintes de 10 millions d'euros*

Code général des collectivités territoriales, L2213-4-1, version en vigueur du 27 décembre 2019 au 25 août 2021

Code général des collectivités territoriales, article L2213-4-1, version en vigueur à partir du 25 août 2021

Document de la DREAL Rhône Alpes, Révision du Plan de Protection de l'Atmosphère de l'agglomération lyonnaise, 31 janvier 2014

Extrait du registre des délibérations du Conseil, Conseil du 15 décembre 2017, Délibération n° 2017-2531

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (1), Article 182, version initiale

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (1), version initiale

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 28 janvier 2019 », délibération n°2019-3326, 30 janvier 2019

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 15 mars 2021 », délibération n°2021-0470, 18 mars 2021

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Conseil du 14 mars 2022 », délibération n°2022-0989, 16 mars 2022

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 septembre 2022 », délibération n° 2022-1230

Grand Lyon, « Extrait du registre des délibérations du conseil. Délibération du 26 juin 2023 »

Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon, Bilan de la concertation préalable », août 2022

Grand Lyon, « Projet d'amplification de la ZFE de la Métropole de Lyon. Dossier de concertation », septembre 2021

Grand Lyon, « Projet d'amplification de la zone à faibles émissions (ZFE) de la métropole de Lyon. Dossier de concertation », Grand Lyon

Grand Lyon, « Zone à faibles émissions : une concertation de grande ampleur pour construire une ZFE exemplaire », dossier de presse, 3 septembre 2021

Olivier Coppieters't Wallant, « Zones d'Actions Prioritaires pour l'Air (ZAPA). Synthèse des études de faisabilité réalisées par sept collectivités françaises », rapport final ADEME, février 2015, p.12

Ressources scientifiques :

Aitken M, « Why we still don't understand the social aspects of wind power: A critique of key assumptions within the literature », *Energy Policy*, 38 (4), 2010, 1834-1841.

Baggioni V, Cacciari J, « La fabrication de l'« acceptabilité sociale » des parcs photovoltaïques au sol », *Espaces et sociétés*, n° 178, 2019/3, p 137 à 156

Barbier R, Jobert A, *Acceptabilité*, 2022, In G. Petit, L. Blondiaux, I. Casillo, J.-M. Fourniau, G. Gourgues, S. Hayat, R. Lefebvre, S. Rui, S. Wojcik, & J. Zetlaoui-Léger (Éds.), Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la Participation, DicoPart (2ème édition). GIS Démocratie et Participation.
<https://www.dicopart.fr/acceptabilite-2022>

Batellier P, « Acceptabilité sociale des grands projets à fort impact socio-environnemental au Québec : définitions et postulats », *Vertigo*, 16 (1), mai 2016, mis en ligne le 09 mai 2016, consulté le 20 juillet 2023. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/16920>

Bergeron KM, Jébrak M, Yates S, Séguin C, Lehmann V, Le Meur PY, Angers P, Durand S et Gendron C, « Mesurer l'acceptabilité sociale d'un projet minier : essai de modélisation du risque social en contexte québécois », *Vertigo*, 15 (3), décembre 2015, mis en ligne le 28 décembre 2015, consulté le 11 août 2023. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/16737>

Boissonade J, Barbier R, Bauler T, Fortin MJ, Fournis Y, Lemarchand F et Raufflet E, « Mettre à l'épreuve l'acceptabilité sociale », *Vertigo*, 16 (1), mai 2016, mis en ligne le 09 mai 2016, consulté le 11 août 2023. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/17163>

Depraz S, Cornec U, et Ulrike GK, dir. *Acceptation sociale et développement des territoires*, 2016, Lyon, ENS Éditions.

Fortin MJ, Fournis Y, « Vers une définition ascendante de l'acceptabilité sociale », *Natures Sciences Sociétés*, 2014/3 (Vol. 22), pages 231 à 239

Jobert A, « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. » *Politix*, 11 (42), 2/3 1998, p 67-92;
https://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_1998_num_11_42_172

Jobert B, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Gendron C, « Penser l'acceptabilité sociale : au-delà de l'intérêt, les valeurs », *Communiquer*, 11 | 2014, 117-129.

- Huybens N, Grégoire V, *Innovation et acceptabilité sociale dans une perspective de développement durable, Colloque le développement durable : Quels progrès, quels outils, quelle formation ?*, Organisation Internationale de la francophonie, Chicoutimi, 9 au 11 mai 2005, IEPF, 2005,
- Laufer R, « L'acceptabilité sociale : une problématique ». *Revue Française de Gestion* 46 : 52- 60, 1984
- Laufer R, David A, Hatchuel A, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, 2001, Vuibert
- Mayaux PL, « La production de l'acceptabilité sociale. Privatisation des services d'eau et normes sociales d'accès en Amérique latine ». *Revue française de science politique*, 65 (2), 2015 : 237-59.
- Mead G, *L'esprit, le soi et la société*, Paris, PUF, 2006
- Mermet L, Dubien I, Emerit A et Laurans Y, « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement ». *Politiques et management public*, 22 (1), 2004, 1-22.
- Peters BG, Zittoun P, *Contemporary Approaches to Public Policy*, 2016, Springer.
- Raufflet E, « De l'acceptabilité sociale au développement local résilient », *Vertigo*, 14 (2), Number 2, Septembre 2014
- Rejeb R, Bouscasse H, Mathy S, Treibich C, *Les déterminants de l'acceptabilité sociale des ZFE en France : le cas de la future ZFE de Grenoble*. 2023. hal-03996727
- Tarriño-Ortiz J, Soria-Lara JA, Gómez J, Vassallo JM. « Public Acceptability of Low Emission Zones: The Case of "Madrid Central" », *Sustainability*, 2021; 13(6):3251.
- Sabatier PA, Weible C, *Theories of the policy process*, 2014, Westview Press.
- Slack K, « Corporate social license and community consent », 2008, [en ligne], Policy Innovations, [url: https://www.carnegiecouncil.org/publications/archive/policy_innovations/commentary/000094]
- Wolsink M, « Wind power and the NIMBY-myth: Institutional capacity and the limited significance of public support », *Renewable Energy*, 21 (1), 49-64.
- Zittoun P, *La fabrique politique des politiques publiques : Une approche pragmatique de l'action publique*, 2013, Les Presses de Sciences Po
- Zittoun P, Chailleux S, *L'Etat sous pression, Enquête sur l'interdiction française du gaz de schiste*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021.

Annexes

1. Extrait du Journal officiel de la république française du 23 juin 2016, en référence à la création du certificat qualité de l'air
2. Document de la DREAL Rhône Alpes, Révision du Plan de Protection de l'Atmosphère de l'agglomération lyonnaise, 31 janvier 2014



Arrêté du 21 juin 2016 établissant la nomenclature des véhicules classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques en application de l'article R. 318-2 du code de la route

i Dernière mise à jour des données de ce texte : 22 juillet 2023

NOR : DEVR1612572A

JORF n°0145 du 23 juin 2016

Version en vigueur au 24 juin 2016

La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales et le ministre de l'intérieur,
Vu la directive 70/220/CEE du Conseil du 20 mars 1970 modifiée concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre la pollution de l'air par les gaz provenant des moteurs à allumage commandé équipant les véhicules à moteur ;
Vu la directive 88/77/CEE du Conseil du 3 décembre 1987 modifiée concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants provenant des moteurs Diesel destinés à la propulsion des véhicules ;
Vu la directive 97/24/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1997 modifiée relative à certains éléments ou caractéristiques des véhicules à moteur à deux ou trois roues ;
Vu la directive 2005/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 septembre 2005 modifiée concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants et de particules polluantes provenant des moteurs à allumage par compression destinés à la propulsion des véhicules et les émissions de gaz polluants provenant des moteurs à allumage commandé fonctionnant au gaz naturel ou au gaz de pétrole liquéfié et destinés à la propulsion des véhicules ;
Vu le règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 modifié relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules ;
Vu le règlement (CE) n° 595/2009 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 modifié relatif à la réception des véhicules à moteur et des moteurs au regard des émissions des véhicules utilitaires lourds (Euro VI) et à l'accès aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, et modifiant le règlement (CE) n° 715/2007 et la directive 2007/46/CE, et abrogeant les directives 80/1269/CEE, 2005/55/CE et 2005/78/CE ;
Vu le règlement (UE) n° 168/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à deux ou trois roues et des quadricycles ;
Vu le code de la route, notamment ses articles L. 318-1, R. 311-1 et R. 318-2 ;
Vu l'arrêté du 9 février 2009 modifié relatif aux modalités d'immatriculation des véhicules ;
Vu l'arrêté du 15 mai 2013 modifié visant les conditions d'installation et de réception des dispositifs de post-équipement permettant de réduire les émissions de polluants des véhicules en service,
Arrêtent :

Article 1

Les véhicules routiers à moteur sont classés en fonction de leur niveau d'émission de polluants atmosphériques locaux, conformément à l'annexe I du présent arrêté.

Cette classification s'opère en fonction de la catégorie du véhicule, de sa motorisation et :

- lorsque l'information est disponible, en fonction de la norme « Euro » figurant dans la rubrique V.9 du certificat d'immatriculation définie par l'annexe III de l'arrêté du 9 février 2009 susvisé ; ou
- à défaut, en fonction de la date de première immatriculation figurant dans la rubrique B définie par cette même annexe.

Article 2

Pour l'application du présent arrêté, au regard des catégories définies à l'article R. 311-1 du code de la route, on entend par :

- deux-roues, tricycles et quadricycles à moteur : les véhicules de catégories L1e, L2e, L3e, L4e, L5e, L6e ou L7e ;
- motocycles : les véhicules de catégories L3e, L4e, L5e ou L7e ;
- cyclomoteurs : les véhicules de catégories L1e, L2e ou L6e ;
- voitures : les véhicules de catégorie M1 ;
- véhicules utilitaires légers : les véhicules de catégorie N1 ;
- poids lourds, autobus et autocars : les véhicules de catégories M2, M3, N2 ou N3.

Pour l'application du présent arrêté, au regard de la nomenclature des sources d'énergie définie à l'annexe VI de l'arrêté du 9 février 2009 susvisé, on entend par :

- véhicules diesel : les véhicules de source d'énergie GA, GE, GF, GG, GH, GO, GQ et PL ;
- véhicules électriques et hydrogène : les véhicules de source d'énergie AC, EL, H2, HE et HH ;
- véhicules essence : les véhicules de source d'énergie EH, ES, ET et FE ;
- véhicules gaz : les véhicules de source d'énergie EG, EN, EP, EQ, FG, FN, G2, GN, GP, GZ, NH et PH ;
- véhicules hybrides rechargeables : les véhicules de source d'énergie EE, EM, ER, FL, GL, GM, NE et PE.

Article 3

Les véhicules équipés d'un dispositif de traitement des émissions polluantes installé postérieurement à la première mise en circulation du véhicule peuvent être classés dans une classe supérieure dans les conditions prévues par l'arrêté du 15 mai 2013 susvisé.

Article 4

A modifié les dispositions suivantes

- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 (Ab)
- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 - Annexe (Ab)
- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 - art. (Ab)
- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 - art. 1 (Ab)
- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 - art. 2 (Ab)
- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 - art. 3 (Ab)
- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 - art. 4 (Ab)
- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 - art. 5 (Ab)
- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 - art. 6 (Ab)
- Abroge Arrêté du 3 mai 2012 - art. 7 (Ab)
- Modifie Arrêté du 15 mai 2013 - art. 1 (V)
- Modifie Arrêté du 15 mai 2013 - art. 3 (V)
- Modifie Arrêté du 15 mai 2013 - art. 5 (V)

Article 5

Le directeur général de l'énergie et du climat, le directeur de la modernisation et de l'action territoriale et le directeur général des collectivités locales sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe (Article Annexe I)

Annexe I

Classification des véhicules en application des articles L. 318-1 et R. 318-2 du code de la route

CLASSE	2 ROUES, TRICYCLES et quadricycles à moteur	VOITURES	VÉHICULES UTILITAIRES LÉGERS	POIDS LOURDS, AUTOBUS ET AUTOCAR
Electrique	Véhicules électriques et hydrogène			
1	Véhicules gaz Véhicules hybrides rechargeables			

CLASSE	DATE DE PREMIÈRE IMMATRICULATION OU NORME EURO						
	2 roues, tricycles et quadricycles à moteur	Voitures		Véhicules utilitaires légers		Poids lourds, autobus et autocar	
		Diesel	Essence	Diesel	Essence	Diesel	Essence
1	EURO 4 A partir du : 1er janvier 2017 pour les motocycles 1er janvier 2018	-	EURO 5 et 6 A partir du 1er janvier 2011	-	EURO 5 et 6 A partir du 1er janvier 2011	-	EURO VI A partir du 1er janvier 2014

	pour les cyclomoteurs						
2	EURO 3 du 1er janvier 2007 au : 31 décembre 2016 pour les motocycles 31 décembre 2017 pour les cyclomoteurs	EURO 5 et 6 A partir du 1er janvier 2011	EURO 4 du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010	EURO 5 et 6 A partir du 1er janvier 2011	EURO 4 du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010	EURO VI A partir du 1er janvier 2014	EURO V du 1er octobre 2009 au 31 décembre 2013
3	EURO 2 du 1er juillet 2004 au 31 décembre 2006	EURO 4 du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010	EURO 2 et 3 du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2005	EURO 4 du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010	EURO 2 et 3 du 1er octobre 1997 au 31 décembre 2005	EURO V du 1er octobre 2009 au 31 décembre 2013	EURO III et IV du 1er octobre 2001 au 30 septembre 2009
4	Pas de norme tout type du 1er juin 2000 au 30 juin 2004	EURO 3 du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005	-	EURO 3 du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005	-	EURO IV du 1er octobre 2006 au 30 septembre 2009	-
5	-	EURO 2 du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2000	-	EURO 2 du 1er octobre 1997 au 31 décembre 2000	-	EURO III du 1er octobre 2001 au 30 septembre 2006	-
Non classés	Pas de norme tout type Jusqu'au 31 mai 2000	EURO 1 et avant Jusqu'au 31 décembre 1996	EURO 1 et avant Jusqu'au 31 décembre 1996	EURO 1 et avant Jusqu'au 30 septembre 1997	EURO 1 et avant Jusqu'au 30 septembre 1997	EURO I, II et avant Jusqu'au 30 septembre 2001	EURO I, II et avant Jusqu'au 30 septembre 2001

Fait le 21 juin 2016.

La ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat,
Ségolène Royal

Le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales,
Jean-Michel Baylet

Le ministre de l'intérieur,
Bernard Cazeneuve

10. Les actions prises au titre du PPA 1

Parmi les actions transports du premier PPA deux actions n'ont pas pu être complètement mises en œuvre mais sont déjà avancées. Etant donné les gains de qualité de l'air attendus et le travail déjà réalisé, ces deux mesures seront poursuivies.

Action T1 du PPA 1	
Type de mesure ou d'action	Interdire des Poids lourds (PL) et Véhicules Utilitaires Légers (VUL) les plus polluants
Objectif(s) de la mesure	Contribuer au respect des seuils réglementaires (valeurs limites annuelles), pour les PM ₁₀ et le NO ₂ .
Catégorie d'action	Sources mobiles
Polluant(s) concerné(s)	NO ₂ ; PM ₁₀ ; PM _{2.5}
Public(s) concerné(s)	Professionnels mobiles : PL et VUL
Description de la mesure	<p>Cette action est intégrée dans le tendancier du PPA.</p> <p>Interdiction d'accès à un périmètre pour les véhicules les plus polluants. Le critère de sélection se fera sur la norme EURO des véhicules. Il convient également de mettre en œuvre des modalités de contrôle et de sanction pour l'action.</p> <p><u>Le périmètre</u> retenu dans un premier temps est Lyon – Villeurbanne en excluant le boulevard Laurent Bonnevey. Ce dernier pourra évoluer afin de s'adapter à celui d'une potentielle zone où l'accès des véhicules les plus polluants sera réduit.</p> <p><u>Les modalités</u> de mise en œuvre de la restriction de circulation des véhicules les plus polluants sont les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interdiction de circulation à l'horizon fin 2016 des poids lourds répondant à la norme Euro 1, Euro 2, Euro 3 ou Euro 4. - Concernant les véhicules utilitaires légers, le calendrier de mise en œuvre de la restriction de circulation sera évalué en fonction de l'avancement et des dispositions prévues dans le projet de restriction d'accès du centre-ville aux véhicules les plus polluants.
Justification / Argumentaire de la mesure	<p>Le trafic de marchandises est responsable de près de la moitié des émissions de PM₁₀ et près des 2/3 des émissions de NO_x du trafic routier soit respectivement 13% et 44% des émissions totales de PM₁₀ et NO_x. Leur réduction est donc un enjeu fort en termes environnementaux, notamment afin de réduire l'exposition à la pollution des populations. Afin de ne pas laisser aux seuls progrès technologiques la charge de la baisse des émissions, une réduction des veh.km parcourus en centre d'agglomération doit être réalisée.</p> <p>Cette action permet un gain d'émission évalué à 21% pour les PM₁₀ et 41% pour les NO_x.</p>
Fondements juridiques	<p>Article L2215-1 du CGCT,</p> <p>Modifié par Loi n°2007-297 du 5 mars 2007 - art. 29 JORF 7 mars 2007</p> <p>Alinéa 3 : " Le représentant de l'État dans le département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune ".</p> <p>Le préfet de département peut donc prendre un arrêté d'interdiction de circuler permanent pour raisons de santé publique.</p>