

Quand la sociologie interroge les ZAPAs

Naïda MOHAMED⁽¹⁾

L'étude de faisabilité ZAPA à Plaine-Commune

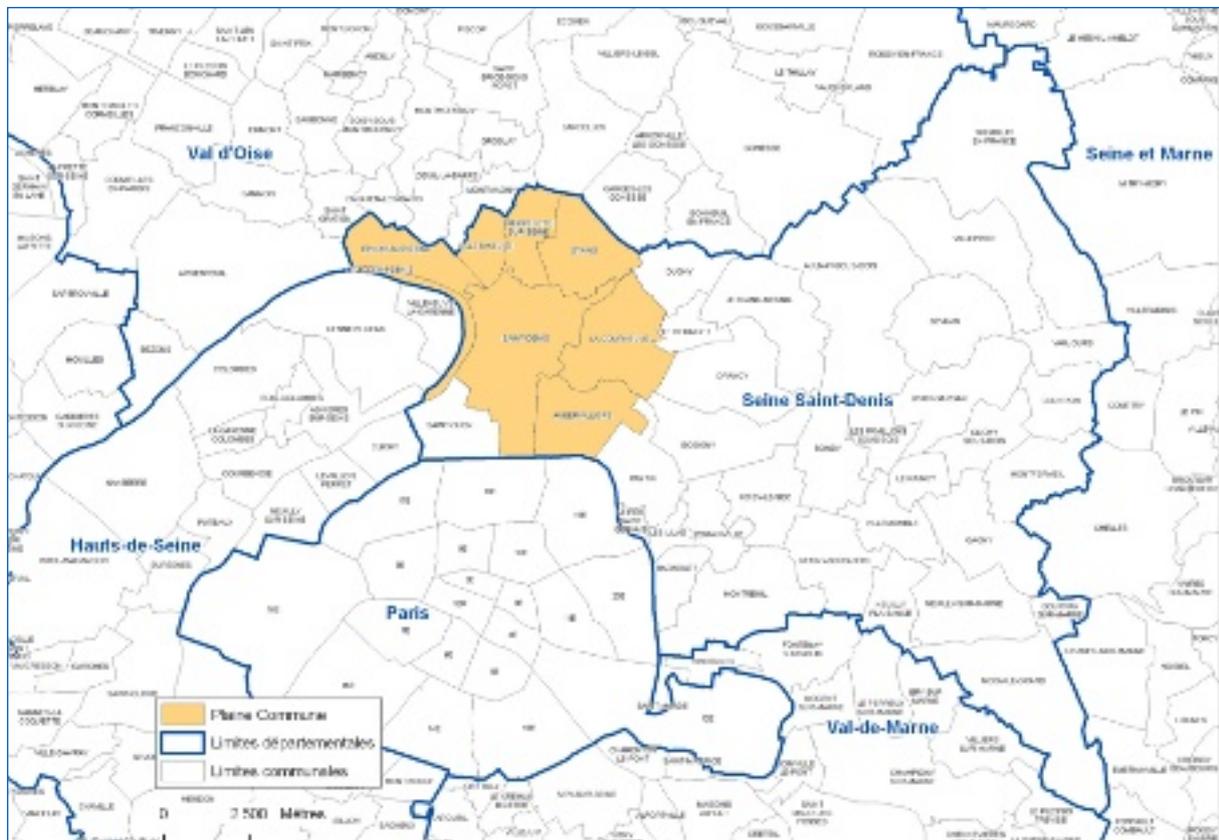
Face aux enjeux sanitaires de la pollution de l'air, la communauté d'agglomération de Plaine-Commune⁽²⁾, située au nord de Paris en Seine-Saint-Denis s'est portée volontaire parmi les huit collectivités de l'appel à projets « ZAPA » de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) aux côtés de Paris, la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix, Grenoble Alpes Métropole, le Grand Lyon, Clermont Communauté, la Communauté urbaine de Bordeaux et Nice Côte d'Azur.

La ZAPA, Zone d'Actions Prioritaires pour l'Air, est une mesure issue de la loi Grenelle 2 proposée aux collectivités consistant à expérimenter sur une durée de trois ans une restriction de circulation de véhicules pour améliorer la qualité de l'air. Comme dans la capi-

tale parisienne, la qualité de l'air à Plaine-Commune est jugée médiocre à très médiocre (Association de surveillance de la qualité de l'air, Airparif).

Si Plaine-Commune est fortement impactée par la pollution de l'air, liée notamment au trafic automobile généré par les axes routiers qui la traversent (A86, A1, boulevard périphérique, ex Rn-2), dans le cadre de son étude de faisabilité ZAPA, la collectivité d'agglomération a choisi de s'intéresser particulièrement à l'équité à la fois socio-économique et territoriale de cette mesure en menant *via* un cabinet d'études (Aristat⁽³⁾), une enquête sociologique de terrain auprès des acteurs du territoire : habitants, salariés (résidents et non résidents), entreprises et étudiants.

Compte tenu des résultats de l'étude de faisabilité ZAPA et de son cadre réglementaire, les élus communaux ont décidé le 21 juin 2012 de ne pas déposer



(1) Chargée de mission écologie urbaine, Communauté d'agglomération de Plaine-Commune.

(2) La Communauté d'Agglomération de Plaine-Commune est composée de huit communes : Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, La Courneuve, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse.

(3) Aristat, Agence de recherche et d'ingénierie statistique, Paris.

de candidature à l'expérimentation d'une restriction de circulation automobile sur le territoire au 13 juillet 2012. Pour autant, cet enjeu sanitaire demeure une priorité incontournable, c'est pourquoi Plaine-Commune reste fortement mobilisée pour mettre en œuvre un dispositif de réduction de la pollution de l'air subordonné à un ensemble de conditions : **équité sociale, prise en compte des spécificités territoriales**, dispositif à mettre en place à l'**échelle métropolitaine, accompagnement** conséquent de l'État.

Retour sur la démarche entreprise par la communauté d'agglomération depuis plus d'un an et particulièrement sur les échanges d'un colloque organisé dans le cadre des travaux de Plaine-Commune et de l'ADEME sur la « **faisabilité sociale** » des ZAPA.

Colloque sur la faisabilité sociale des ZAPA : principaux enseignements

À l'aide d'experts pluridisciplinaires, en partenariat avec l'ADEME, Plaine-Commune a organisé le 8 novembre 2011 un atelier de travail sous forme de colloque sur la « faisabilité sociale de la ZAPA ». Ce colloque a permis d'apporter de premiers éléments de réflexion et de débat dans ce champ encore peu étudié en France en l'absence d'expérimentation de cette enveloppe en France. Chargés de projets, ingénieurs des collectivités territoriales étudiant la faisabilité d'une ZAPA, élus politiques, sociologues, urbanistes, géographes, politologues étaient présents lors de cette journée pour avancer collectivement sur cette réflexion. En voici les principales conclusions...

Éléments d'analyse sociologique

Pour réduire la pollution atmosphérique des cœurs d'agglomération, la mesure ZAPA cible les véhicules les plus polluants (i.e. les plus anciens) et touche particulièrement les populations les plus défavorisées dans le cas de la voiture. Cela peut conduire au renoncement de certains déplacements parmi les personnes et entreprises les plus dépendantes de l'automobile. L'élaboration de mesures sanitaires de protection de l'air semble donc rentrer en confrontation directe avec le paradigme du **droit à la mobilité**. Outre la question de l'accès à la centralité se pose en effet celle de la capacité du renouvellement des véhicules, seule alternative envisagée à court terme. Ainsi, dans un modèle foncier générateur d'inégalités socio-spatiales, de « gentrification », et de ségrégation urbaine en France, il n'apparaît pas anodin de s'interroger sur la faisabilité sociale, culturelle, économique

et politique d'une déclinaison des Zones à basses émissions (LEZ : *Low Emissions Zones*) dans l'hexagone.

La ZAPA, vers un renforcement des inégalités ?

Un premier constat nécessite d'être posé. En France, **les populations les plus modestes sont très peu véhiculées** : un tiers des ménages les plus modestes n'a pas de voiture⁽⁴⁾. Par ailleurs, ce sont ces dernières qui effectuent **les déplacements en voiture les plus courts et les moins fréquents** (en moyenne 19 km/jour contre 30 km pour les plus aisés en grande couronne francilienne, et 9 000 km/an contre 32 000 km/an pour les catégories les plus aisées⁽⁵⁾). On observe également de manière générale auprès de ces populations, une absence de maîtrise des déplacements et de la mobilité. Les populations modestes se présentent ainsi déjà en situation de vulnérabilité en termes de mobilité. Leur faible taux de motorisation suppose en outre une dépendance particulière à l'automobile.

Un projet de restriction de circulation ZAPA laisserait alors présager une difficulté accrue d'accessibilité du centre-ville voire, selon le sociologue Yves Jouffe⁽⁶⁾, un « renforcement de la gentrification des centres » et « une ghettoïsation des marges ». Pour ceux qui n'ont que la voiture pour se déplacer, notamment dans les trajets pendulaires domicile-travail, cette vulnérabilité amène à repenser les compensations d'une ZAPA : en première ligne de mire, un **report modal vers les transports en commun** ou d'autres solutions.

Cependant, **en Ile-de-France** notamment, contrairement à d'autres expérimentations européennes, cette alternative est peu envisageable en raison de la **saturation actuelle des réseaux** (Stif). Dans un scénario noir de la ZAPA, les populations excentrées des zones denses, risqueraient donc d'avoir pour seules options de « se soumettre à une mobilité éprouvante, s'ancrer dans le local, ou s'opposer par des moyens légaux, illégaux ». Yves Jouffe considère en effet que la ZAPA, imposée aux populations vulnérables sans contrepartie, freinera non seulement la mobilité et pourra même agir comme « accélérateur de ségrégation »⁽⁷⁾.

Pour faire face à ce risque de renoncement à la mobilité, l'un des solutions prônées par ce dernier serait alors un **investissement dans le développement local**.

Un enjeu de mobilité qui interroge la qualité de vie

Les discussions du colloque ont principalement convergé vers la nécessité de **recentrer la ZAPA sur**

(4) Sur la base de l'Enquête Nationale Transport (ENT) de 2008, comparaison du premier quartile, quart le plus pauvre de la population française, au dernier quartile, quart le plus riche.

(5) Ibid.

(6) Sociologue au Laboratoire Ville Mobilité Transports, Université Paris Est – Marne-la-Vallée.

(7) Cf. *risques de ghettoïsation*, Loïc Wacquant, *Parias urbains, ghetto, banlieues, État. La Découverte, Paris (2006)*.

une réflexion globale autour d'une stratégie de mobilité. Selon le sociologue-consultant Étienne Doyen⁽⁸⁾, à l'heure actuelle, la ZAPA évacue la question de la maîtrise du nombre de déplacements. Or, pour lui, « l'acceptabilité du discours se fera sur la performance, la facilité des déplacements en ville ». La question clé de l'ancrage territorial soulevée par Yves Jouffe et du logement est également largement revenue dans les débats, concluant que la ZAPA devait allier le double objectif d'une qualité de l'air et d'une qualité de vie. En termes de **report modal**, la ZAPA ouvre également un vaste champ de réflexion. L'analyse sociologique du choix modal révèle qu'il s'agit d'un processus complexe. En effet, ce dernier ne peut se réduire à une rationalité instrumentale (optimiser le temps et le coût du déplacement) et fait appel en bonne partie à des éléments non rationnels comme l'a mis en exergue Étienne Doyen lors de l'atelier. « C'est un modèle de raisonnement plus complexe, d'autant plus que le symbole de la voiture n'est pas le même pour tout le monde (fonctionnel, affectif...) et que certains comportements sont socialement distribués » (par exemple les catégories les plus défavorisées fument plus, comme l'indique Yorgos Remvikos⁽⁹⁾). Le changement de comportements en matière de mobilité est donc un univers à pleinement investiguer sociologiquement. Concernant la ZAPA, d'après les premières observations de l'étude sociologique menée à Plaine-Commune par Aristat, **la contrepartie principale attendue d'une ZAPA par les habitants est l'amélioration très forte des transports en commun** : « plus agréables, mieux adaptés à leur mobilité ». Cela est sans équivoque la compensation voulue. La capacité d'adaptation à une ZAPA se situerait donc à la fois au niveau des revenus et de la qualité des transports en commun.

La ZAPA implique par ailleurs de renouveler l'approche communicationnelle de la mobilité durable, en ciblant de nouveaux publics et *via* de nouvelles stratégies. Plutôt que de communiquer sur des aspects rationnels de santé-environnement (notamment auprès d'une partie de la population complètement réfractaire à ce type de communication institutionnelle), le sociologue Étienne Doyen nous invite par exemple à « vendre la mobilité durable » en la rendant « plus désirable, séduisante et attractive tel un produit de consommation » à l'instar du marketing automobile. Les transports en commun comme la voiture en situation d'embouteillage, sont tous deux un lieu de crispation des tensions sociales. De même que pour la voiture, le choix modal vers les modes

actifs obéit à des aspects irrationnels et représentations symboliques de la mobilité qu'il serait nécessaire de comprendre et d'appréhender. Il existe en outre, selon le géographe-urbaniste Guillaume Faburel⁽¹⁰⁾, un profil sociologique d'automobilistes « exclusifs sensibles à l'environnement » qui sont des « automobilistes par défaut » et qui souhaiteraient que des mesures soient prises pour changer de comportement modal. Cette population qui aimerait agir plus pour l'environnement se trouve dans une « dissonance cognitive », concept de psychologie sociale⁽¹¹⁾ qui traduit de fortes contradictions sociales contemporaines. Une réadaptation de l'offre actuelle ainsi qu'une analyse approfondie et ciblée des attentes des populations serait une piste pour rompre avec des pratiques de mobilité routinières, imprégnées par le poids des habitudes pour renforcer une mobilité durable : transports en commun, vélo ou marche à pied.

Un déficit de communication sur la pollution de l'air

« Invisible, échappant aux sens, la pollution n'est perçue qu'indirectement, à travers les odeurs, les poussières ou des troubles somatiques », « elle est effacée par le bruit, plus immédiatement agressif ». Lionel Charles, sociologue ayant mené une étude pour Airparif⁽¹²⁾ pointe et confirme une **méconnaissance des enjeux de qualité de l'air**. Il constate que la pollution routière est mal cernée, « notamment par ceux qui vivent ou travaillent le long des grands axes de l'agglomération parisienne ». Toutefois, la pollution atmosphérique (sans être directement associée à la pollution routière) est perçue « comme une source potentielle de pathologies, en particulier pour les enfants ». Les populations se sentent en revanche véritablement démunies « face à une réalité sur laquelle elles n'ont pas prise et attendent, non sans recul critique, un engagement plus ferme de la puissance publique ». De surcroît, il existe une **très forte confusion entre l'enjeu de la qualité de l'air et le réchauffement climatique**. Dans la presse, le CO₂ est en effet présenté comme un polluant, ce qui selon Isabelle Roussel⁽¹³⁾ place les populations dans une **grande confusion face au tri d'informations contradictoires**. De même, elle indique que l'indice atmosphérique (ATMO) et les politiques du développement durable en général sont peu connus.

Dans le cadre de la politique de lutte contre la pollution atmosphérique, la santé apparaît comme un axe important de communication à développer. Selon Dominique Carré (conseiller communautaire délégué

(8) Sociologue-consultant pour Traject, Bruxelles.

(9) Chercheur-enseignant à l'université de Saint-Quentin-en-Yvelines.

(10) Maître de conférences à l'Institut d'Urbanisme de Paris, géographe-urbaniste à l'université Paris-Est Val-de-Marne.

(11) *Dissonance cognitive : théorie majeure de la psychologie sociale élaborée par Festinger (1957). Selon cette théorie, lorsque les circonstances amènent une personne à agir en désaccord avec ses croyances, celle-ci éprouve un état de tension inconfortable appelé dissonance, qui, par la suite, tend à être réduit, par exemple par une modification de ses croyances dans le sens de l'acte* (Élisabeth Deswarte, Psychologie-Sociale.com 2011).

(12) Newsletter Airparif n° 36, août 2011.

(13) Professeure émérite à l'université de Lille 1, vice-présidente de l'Association Pour la Prévention Atmosphérique (APPA).

à la mobilité et aux transports à Plaine-Commune, porteur du projet d'étude ZAPA), cet aspect est pourtant négligé dans les communications de masse. Jusqu'à présent, la qualité de l'air n'était pas au cœur des politiques locales et était principalement abordée sous l'aspect des « normes, sources, microgrammes par m³ » : « on favorise une communication par les sources plutôt que par les émissions ». Cette communication sur la norme est jugée préjudiciable, car « les seuils sont toujours dépassés », d'autant plus que l'on sait que la pollution est nocive même à des niveaux très faibles. Parallèlement à une meilleure connaissance physico-chimique de l'atmosphère, on constate en effet que malgré la diminution (faible) des polluants, les maladies augmentent.

C'est donc plutôt sur cet aspect qu'il paraît nécessaire de se concentrer.

Le déficit de communication sur l'air se renforce en outre selon le socio-politologue Erwan Lecœur par l'absence pour la ZAPA de *story-telling*. « Pourquoi la ZAPA aujourd'hui ? » Ce **travail discursif** paraît **tout aussi, sinon plus important à faire** selon lui, que les recherches de solutions techniques. Lionel Charles rappelle quant à lui également l'importance des éléments de récit, constatant **en France que la question de la qualité de l'air n'a pas été historisée**. La Grèce a par exemple très tôt mis en place des mesures de régulation de circulation *via* un discours très critique sur l'automobile⁽¹⁴⁾. Le Royaume-Uni suite à un *smoke, fog* qui a fait plusieurs milliers de morts, a dès 1952 mis en place son *Clean air act*⁽¹⁵⁾. **En France, a contrario, il n'y a jamais eu de remise en question de l'automobile**. Selon la politologue Chloé Vlassopoulou⁽¹⁶⁾, l'automobile a toujours été présentée politiquement comme « une machine durable », comme « un signe de progrès à encourager » et non à réguler. Les politiques, encouragées par la puissance du lobby automobile français, ont en effet poussé la société française vers le « tout-automobile » et historiquement fortement freiné l'introduction de mesures restrictives de la voiture.

La nécessité de coproduire l'adhésion sociale

Guillaume Faburel qui s'est intéressé à « l'acceptabilité de mesures contraignantes liées à l'usage de l'automobile »⁽¹⁷⁾, a souligné l'importance d'assurer aux populations subissant la contrainte de ne pas être les seules à contribuer à l'effort. Pour lui, il est nécessaire de coproduire l'adhésion sociale aux mesures avec les acteurs territoriaux, et ce, dès les premiers éléments de diagnostic. Pour y parvenir, il suggère de mettre en place des dispositifs participatifs avec des actions respectant le principe d'« équité territoriale et de justice sociale ». Cette mise en œuvre d'une « régulation collective » peut et doit alors préférentiellement être initiée par les pouvoirs publics qui possèdent un gage de légitimité en la matière (sur le code de l'environnement et le suivi de l'évaluation de certaines réglementations par exemple). De ces constats découle ainsi la suggestion d'étendre volontairement le périmètre d'une ZAPA pour toucher d'autres couches de population. Le cabinet Eureka⁽¹⁸⁾ défend par exemple que « la géométrie de la ZAPA (périmètre) sera d'autant mieux acceptée qu'elle sera partagée ». « Nous avons identifié des quartiers plus pollués. Le risque est de rajouter une couche de précarité à des gens déjà en situation difficile. Il est donc sans doute intéressant de **diluer le problème** en touchant une population moins vulnérable mais plus large, et de **mettre des dérogations pour les plus défavorisés** »⁽¹⁹⁾.

À la lumière des LEZ européennes : leçons opérationnelles pour la France

Réaliser un projet global et cohérent

La ZAPA, « outil des collectivités pour la qualité de l'air »⁽²⁰⁾, doit « intégrer la conception d'une agglomération polycentrique », et « arbitrer entre local et global » comme l'indique le vice-président délégué à l'écologie urbaine de Plaine-Commune, Michel Bourgain. Elle n'est, comme le démontrent les études d'efficacité des LEZ en Europe, nullement une

(14) Mise en place dans les années 1970 d'une zone de circulation alternée dans le centre d'Athènes après une interdiction d'importation des véhicules diesel en 1958 et une interdiction de circulation des véhicules diesel en 1970 et un discours très critique sur les nuisances de la voiture : pollution, dangerosité, risques.

(15) En 1952, un puissant anticyclone s'est installé au-dessus de Londres, le fog, brouillard traditionnel londonien, a stagné et s'est alors chargé de particules issues du chauffage au charbon et des gaz d'échappement.

Selon la revue américaine *Environmental Health Perspectives*, il s'agit de l'« un des épisodes de pollution atmosphériques les plus importants de l'histoire, en matière de sensibilisation du public, d'incidence sur la recherche et de levier pour l'action gouvernementale ». En effet, à la dissipation du nuage, 12 000 personnes ont été tuées et des dizaines de milliers de malades recensés. Ce smoke a abouti à Londres au *Clean air act*, première loi de protection de l'air en 1956. Source : Revue XXI, « Particules fines : la santé dans le brouillard ? », avril/mai/juin 2011, p. 18.

(16) Professeure de sociologie des politiques publiques, université de Picardie-Jules Verne.

(17) G. Faburel, A. Grenier, S. Charre, « L'acceptabilité sociale des limitations à l'usage de l'automobile en ville pour cause environnementale », *Air Pur* n° 73 (deuxième semestre 2007).

(18) Prestataire de l'étude pour la Communauté du Pays d'Aix.

(19) Pascal Faucher, directeur du cabinet Eureka.

(20) Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, du Transport et du Logement, 2011.

mesure suffisante pour lutter efficacement contre la pollution de l'air. **La LEZ**, selon les recommandations éclairées de nos voisins allemands de la Ruhr, **doit s'insérer dans un ensemble d'actions global**. Ce plan global doit être intégré et partenarial avec toutes les structures publiques infra- et supra-nationales pour réfléchir collectivement à « un plan qui s'articule dans une dynamique ascendante avec des mesures d'en bas et d'en haut, de court, moyen et long termes » (M. Bourgain)⁽²¹⁾. La ZAPA, selon les collectivités territoriales qui l'étudient, nécessite une plus grande coopération de l'État et un **portage politique partagé**. L'arrêté ZAPA de 2011 prévoit par exemple une surveillance des polices municipales seules, sans garantir une harmonisation nationale de vignettes d'identification des véhicules dans le cas d'une surveillance manuelle (à l'inverse de la majorité des LEZ en Europe). Or les compétences en termes de contrôle de la ZAPA sont manquantes aux agglomérations, ce qui pose de réels problèmes de faisabilité technique (polices municipales, politiques de stationnement conférés aux communes). Lorsque l'on sait que la réussite du contrôle est primordiale pour l'efficacité d'une ZAPA, on envisage que l'adhésion des forces de police est essentielle dans la réussite d'une telle mesure. Dans la mise en place de la LEZ en Grèce, les policiers ont refusé de contrôler en permanence estimant que cela ne relevait pas de leurs compétences (charge de travail supplémentaire) et le personnel administratif a octroyé la délivrance de doubles plaques (paires/impaires). Des formes similaires de « laxisme » ont été également observées en Allemagne où le contrôle a été particulièrement assoupli au bout de plusieurs mois (contrôle manuel des polices dans la ville d'Essen). Dans ces pays, il semble important de rappeler que l'ensemble de la politique de restriction de circulation a été porté à un niveau supra-local. En Grèce, la ZAPA s'est faite sur décision gouvernementale, discutée au Parlement. Dans la Ruhr, c'est au niveau fédéral que le projet a pu être porté, *via* la réalisation notamment d'une communication globale. Dans un souci d'**harmonisation entre les ZAPA et avec les politiques menées au niveau national** (Plan de protection de l'atmosphère, Plan particules...), un portage politique national cohérent est donc attendu des collectivités.

La nécessité de communiquer massivement en amont

Peu de leviers d'aide à la mise en œuvre sont prévus pour les LEZ en France : outre des délais courts pour le temps accordé à la concertation, la place de la communication et des actions de sensibilisation et de pédagogie de la ZAPA est occultée, alors que les modèles connus de LEZ en Europe nous montrent la

nécessité de « prévoir un temps long d'information et de communication et une mise en place graduée » (M. Bourgain).

« Si vous avez l'intention de mettre en place une LEZ, préparez-vous à subir des pressions de toutes parts. Il sera difficile de trouver les arguments pour convaincre. Un travail important de communication en amont est nécessaire pour faire accepter les mesures auprès du grand public. »
Témoignage de la ville d'Essen en Allemagne lors d'un voyage d'études organisé par l'ADEME pour les collectivités de l'appel à projets ZAPA

(René Nübel, Département à l'aménagement et à la gestion de trafic et Département de l'Environnement).

Défis et conditions de réussite

Une situation d'impréparation des LEZ françaises

La restriction de circulation telle que proposée par la ZAPA reste un « outil » en construction, auquel les collectivités ne sont aujourd'hui pas préparées. Dominique Carré, l'élu porteur de l'étude ZAPA à Plaine-Commune, soulignait que l'échelle de temps de mise en œuvre de la ZAPA était très contractée (deux à trois ans) avec de réels obstacles pour coproduire socialement une mesure dans ces délais. Michel Bourgain, vice-président de Plaine-Commune, résumait quant à lui les difficultés de l'élu de la manière suivante : la nécessité de manier des outils de concertation et de démocratie participative, de manœuvrer des approches techniques et humaines (toute la complexité de l'histoire et de l'individu) et de confronter l'infini et les limites (l'air et la qualité de l'air sur la santé). Bien que « les acteurs territoriaux soient crédités d'une confiance certaine » et se présentent parmi les plus légitimes auprès des citoyens (G. Faburel), ces derniers sont poussés à « prendre des décisions urgentes dans un état d'impréparation générale » (M. Bourgain). Concerter, oui, mais comment et quand ? Les collectivités se sentent démunies pour concerter. La ZAPA est selon Jean-Stéphane Dévisse, expert en consultation sociale⁽²²⁾, plus complexe que la question du développement durable, question de long terme qui n'a, *a priori*, pas d'effet immédiat. C'est « un sujet concret dont les impacts sont directs sur les gens qui vivent et qui passent ». Si la concertation permet, sous certaines conditions, de « renforcer la capacité de participation des citoyens » (Albane Gaspard⁽²³⁾, ADEME), celle-ci est « un processus chronophage et qui demande des ressources, notamment internes, et une bonne connaissance préalable du contexte local : conflits

(21) Également maire de L'Île-Saint-Denis, située dans la CA.

(22) Au sein du cabinet Médiation environnement à Nantes, membre de la Commission Nationale de Débat Public (CNDP).

(23) Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), cf. Guide d'aide à la concertation environnementale. Éclairage des sciences humaines et repères, ADEME, 2011.

entre groupes sociaux, ou de personnes » (*ibid.*). Au niveau temporel, la concertation doit se situer en amont, pour éclairer le décideur. Mener à bien une concertation sur un sujet aussi complexe qu'une ZAPA suppose en effet de bien clarifier les choses dès le départ (par exemple expliquer que la qualité de l'air n'est pas le CO₂) : il est nécessaire de « traduire simplement les enjeux d'une ZAPA, simplifier la question » auprès du grand public, de délivrer une information de qualité comprenant à la fois « flexibilité et souplesse, et laissant entendre que le sujet est encore modifiable » (J.-S. Dévisse). Par ailleurs, outre la question des concertations simultanées et de mobilisation des acteurs (*i.e.* comment concerter les professionnels ?), dans le contexte du calendrier électoral, il paraissait très difficile de mettre en place une concertation entre mars et juin 2012 pour les collectivités (élections présidentielles et législatives). Ces aspects soulèvent encore de nombreuses difficultés et interrogations pour les collectivités.

Associer les politiques pour éviter des effets antagonistes

En termes d'acceptabilité sociale de la ZAPA, étant donné la confusion existante avec l'effet de serre, il paraît primordial pour les collectivités d'intégrer aux restrictions de circulation, une régulation des émissions de GES (en accord avec les plans climat, les politiques européennes, nationales et territoriales de développement durable). La ZAPA évacue en effet au niveau national la question du CO₂ dans l'arrêté de classification des véhicules. Dans la nomenclature de classification des véhicules proposée, la ZAPA élude dans ses interdictions les véhicules fortement émetteurs de CO₂ (grosses cylindrées/4x4) au risque d'amplifier les confusions existantes. Comme l'analyse François Prochasson (Ville de Paris), il est pourtant nécessaire d'associer les deux politiques (air, climat). On a pu observer par exemple que la mesure « bonus-malus » a profité aux petits véhicules diesel. En enlevant les véhicules interdits, sans prévision de report modal (hypothèse d'un renouvellement du parc seul), on ne peut espérer une baisse naturelle du CO₂.

Ne pas partir uniquement dans une visée expérimentale

En termes de faisabilité politique et sociale du projet ZAPA, le sociologue Erwan Lecœur insiste sur la nécessité de ne pas partir uniquement dans une visée expérimentale. Selon lui, « il faut être clair, si c'est juste pour voir si ça marche, c'est inacceptable ». La ZAPA ouvre un changement de perspectives. Il est nécessaire au contraire de faire comprendre qu'il n'y aura aucun retour en arrière pour entraîner un changement d'imaginaire. Selon lui, une mesure politique telle que **la ZAPA doit s'appuyer sur la notion d'irréversibilité.**

Proposer des mesures d'accompagnement à haute valeur ajoutée

Quelles rétributions socio-économiques peuvent donc être imaginées pour « compenser » l'inégalité de mobilité potentiellement provoquée ou accentuée par une ZAPA ? Pour mettre en place la ZAPA, le politique doit pouvoir identifier mais aussi créer les bénéficiaires selon Erwan Lecœur. Qu'il s'agisse des automobilistes par défaut, des asthmatiques, des enfants et personnes âgées les plus vulnérables, il faut penser les rétributions sur le long terme et « valoriser les bénéficiaires par rapport à des groupes sociaux » (groupes d'opinion, de référence, « gens à qui l'on veut ressembler »). Il est nécessaire par ailleurs selon Yorgos Remvikos de « définir la transaction » pour celui qui subit (sans s'exprimer) et de s'interroger sur des compensations acceptables aussi pour ceux qui sont concernés par des nuisances, ceux qui subissent des risques et des désavantages (*i.e.* celui qui se situe à la frontière d'un périmètre ZAPA). Le politique est génératif de ces compensations et doit s'interroger sur « **des formes de rétribution décalées ou symboliques** » (E. Lecœur). L'une des questions soulignée par Jean-Stéphane Dévisse, expert en processus de concertation (Médiation environnement) est : « **quelle est la valeur ajoutée pour les gens ?** ». La qualité de l'air, la qualité de vie, l'écologie en général ne concernent pas le citoyen seulement mais relèvent de l'intérêt général au sens de Rousseau, intérêt plus large que la somme des intérêts particuliers, note Erwan Lecœur. À cet intérêt général, Bernard Latour intègre par exemple la **prise en compte des générations futures** que l'on peut penser comme des « externalités intergénérationnelles » (Mouez Fodha⁽²⁴⁾). La réalisation d'un **brainstorming lors de l'atelier de travail** a mis en avant des rétributions ou compensations originales telles que : l'aide à l'acquisition d'un vélo (électrique) par foyer, l'offre de prestation de conseil en mobilité, la mise en place de stages citoyens ou entreprises de découverte « mobilité sans voiture », le développement de transports collectifs à la demande, un service de location de voitures électriques réservé à l'insertion professionnelle entre particuliers, des « chèques services » livraisons à domicile sous la forme d'un service gratuit pour les habitants intra-ZAPA, des primes aux bons gestes (...). En France, telle que la ZAPA est présentée dans les projets de décrets, les possibilités de dérogations nationales sont limitées aux véhicules d'intérêt général (secours, sécurité, armée) et aux personnes à mobilité réduite. **Toute aide symbolique ou matérielle est exclue (y compris le covoiturage)** et les dérogations locales doivent s'accompagner d'une évaluation environnementale (démontrant une modification *a minima* des gains en termes de qualité de l'air).

(24) Mouez Fodha, « Protection mixte de l'environnement et externalités intergénérationnelles », Revue économique 2009/3 (vol. 60), Presses de Sciences Po (2009).

Partager les responsabilités à l'échelle globale

Le partage des responsabilités est à la fois interne et externe. Compte tenu des observations précédentes sur une régulation collective, il a notamment été convenu qu'« **aucun portage politique de la ZAPA ne sera possible si la ZAPA consiste à uniquement diminuer la part de la voiture sans toucher à celle du transit** » (J.-S. Dévisse). La ZAPA se pose alors à plusieurs échelles d'espace. Les populations locales ne peuvent être les premiers acteurs touchés par une mesure ZAPA sans être les principaux responsables de la pollution atmosphérique. La source majeure de la pollution de l'air est en effet liée au trafic autoroutier européen de transit.

« Purifier » les centres-villes paraît donc être une étape seulement pour, à long terme, **penser un schéma des activités logistiques durable** parallèlement à des alternatives de relocalisation. Une politique européenne de libre circulation des marchandises, les *Ten T roads*, coexiste en effet à la ZAPA. Il s'agit d'axes de voies rapides réservés sur lesquels il est interdit d'émettre une réglementation

locale ou nationale de restriction automobile. C'est l'un des principaux freins soulevés par l'Allemagne à l'extension de ses mesures LEZ, qui suggère de revoir toute la logistique à l'échelle européenne.

Transformer le défi de la ZAPA en opportunité

À travers les réflexions sur la ZAPA, nous avons posé une question sociétale importante et complexe. Interroger, modifier la mobilité amène en effet à toucher à des modes de vie installés et pérennisés dans des rapports sociaux normés et non remis en cause (commerce, libre-échange, droit de circulation). La mesure ZAPA est ainsi un enjeu civilisationnel de mobilité. Elle demande de s'engager dans un travail à plus long terme sur la mobilité des activités et des populations. Il s'agit de réfléchir et agir en amont à la fois sur le transport et le résidentiel, tout en s'appuyant par exemple sur le concept de « ville slow » (opposé à la « ville speed ») traduisant les valeurs montantes de ville apaisée, confortable, agréable à vivre. Passer d'un « droit à la mobilité » à un « droit à

La candidature originale de Plaine-Commune dans la ZAPA...

Plaine-Commune est un territoire de transit d'échelon régional et national. Son engagement dans l'étude d'une ZAPA était à la fois défensive et offensive : ne pas « subir la ZAPA » en laissant Paris élaborer une ZAPA seule (avec les reports de trafic, de pollution et de congestion induits en périphérie), et agir en faveur des plus défavorisés qui sont les premières victimes de la pollution de l'air. En termes d'acceptabilité, s'ajoute le critère de l'équité territoriale des mesures. La question du territoire et du périmètre est en effet un facteur important de la faisabilité sociale d'une restriction de circulation quelle qu'elle soit. Les habitants des départements les plus aisés seraient plus enclins à se « sacrifier économiquement ». En effet, dans les Hauts-de-Seine, 40 % des habitants sont prêts à accepter une hausse des taxes sur carburant, 20 % dans le Val-de-Marne, aucun en Seine-Saint-Denis*. Au sein même de Plaine-Commune, le développement économique est hétérogène, les taux d'équipement automobile sont différenciés au Sud et au Nord. La question de l'équité des mesures revêt alors toute son importance.

Plaine-Commune, communauté d'agglomération composée de huit communes (qui n'ont pas toutes de police municipale) se trouve dans une situation très complexe. La question épineuse de la surveillance d'une ZAPA s'est présentée en effet aux élus : les polices municipales sont confrontées à un niveau de tensions élevé et travaillent déjà sur des sujets plus brûlants que sur la ZAPA. Comment choisir entre la qualité de l'air et la tranquillité publique avec des moyens limités ? Pour toute restriction de circulation, Plaine-Commune, située en périphérie de Paris, doit envisager en l'absence d'aménagement de parkings-relais, le **risque d'une hausse de la pollution dans la périphérie et d'un mécontentement de la population face à une dégradation des conditions de vie et une chute de valeur de leur immobilier** (constatés dans la LEZ d'Athènes). Enfin, la question de **la gouvernance** ne s'arrête pas à la ville de Paris et à l'agglomération de Plaine-Commune. **L'Ile-de-France, l'un des territoires les plus pollués de la métropole, doit faire preuve d'une gouvernance originale et exemplaire**, à la fois étatique et locale. Pour éviter les pénalités de l'Europe, la ZAPA ne pourra se faire dans un « conflit de périmètres » (prise en compte de l'autoroute A86). L'approche doit être globale, progressive, coordonnée, et cohérente pour démontrer une volonté commune. Une action de coopération est indispensable. Sont donc d'ores et déjà envisagée dans les scénarios ZAPA proposés par Paris, l'idée d'un péage urbain dans lequel on pourrait entrevoir une « finalité sociale » en assouplissant les règles d'entrée de la ZAPA (dérogations, dispenses ciblées envers les populations ou entreprises les plus vulnérables, covoiturage...). Les recettes du péage permettraient le financement de mesures d'accompagnement en faveur du renouvellement du parc, d'un report modal, ou d'un ancrage territorial *via* des politiques d'aménagement, de logement et de l'emploi. « Il n'est pas interdit (...) de faire preuve d'un peu d'imagination sur ce terrain ».**

* G. Faburel, A. Grenier, S. Charre (2007) « L'acceptabilité sociale des limitations à l'usage de l'automobile en ville pour cause environnementale », *Air Pur* n° 73, deuxième semestre 2007.

** Article de droit administratif sur « Le péage urbain », Jean-Bernard Auby, revue mensuelle *Lexisnexis jurisclesseur*, novembre 2011, Repère.

la proximité et à la lenteur »⁽²⁵⁾, c'est sans doute le type de changement de paradigme que ce défi initie... Se saisir de « l'opportunité ZAPA », tel est le mot d'ordre en conclusion des débats du colloque sur la faisabilité sociale de la ZAPA du 8 novembre 2011. Voir la ZAPA non pas comme une « condamnation du territoire » mais comme une chance. L'étude sociologique à Plaine-Commune a montré que le projet ZAPA avait des vertus très pédagogiques sur un territoire touché par la pollution de l'air⁽²⁶⁾ (2 000 acteurs enquêtés, autant de sensibilisés). Par ailleurs, c'est la première fois que des politiques de protection de la qualité de l'air ont été portées au niveau des collectivités locales. Les politiques en faveur du climat masquant les effets de la pollution de l'air, l'objet ZAPA peut ramener la santé au cœur des politiques locales⁽²⁷⁾, encore faut-il le construire.

Suites/ Alternatives à la ZAPA

Les élus communautaires, réunis le 21 juin 2012, ont jugé précoce et inadapté de mettre en place une restriction unilatérale de circulation sur le territoire dans les conditions actuellement fixées par les décrets et arrêtés relatifs à la ZAPA, (JO du 22 février 2012 et du 08 mai 2012).

Si, dans un territoire lourdement impacté par la pollution de l'air (déjà près de 94 jours de dépassement des seuils d'exposition de la population à la pollution sur la station de l'autoroute A1 pour les particules depuis le 1^{er} janvier 2012, alors que 35 sont autorisés par an !) les élus ne peuvent pas rester inactifs face à l'urgence sanitaire, ils considèrent que la mesure de restriction de circulation proposée n'est techniquement et socialement pas « faisable », d'autant que les études de modélisation sur l'air démontrent que le renouvellement naturel du parc arriverait sensiblement aux mêmes résultats qu'une expérimentation ZAPA de trois ans, puisque la part des véhicules les plus polluants est faible (véhicules en deçà d'une norme euro I ou euro II). Ces véhicules sont non seulement les moins nombreux, mais en plus, selon les études réalisées par Airparif, **ceux qui circulent le moins : tant en distance parcourue (nombre de kilomètres) qu'en fréquence d'utilisation !** Si bien qu'en 2015, avec ou sans restriction de circulation, la pollution atmosphérique sera majoritairement émise par les véhicules de norme euro V.

L'étude sociologique, pivot de l'étude de faisabilité ZAPA de Plaine-Commune a en effet mis en lumière

les contraintes territoriales liées à la mobilité des particuliers et des professionnels (notamment un usage contraint de la voiture face à une situation désastreuse des transports en commun).

Les actions prioritaires pour l'air à venir et à maintenir...

Pour Plaine-Commune, la ZAPA, qui n'a dès le départ pas été envisagée sur la seule mesure de restriction de circulation, reste en action. D'ailleurs, Plaine-Commune engage une réflexion sur la mise en place d'une communication pédagogique sur les enjeux de qualité de l'air, complexes et méconnus des populations, notamment concernant l'aspect sanitaire. De plus, afin de rendre compte des résultats de l'étude sociologique et d'explicitier la démarche ZAPA, une communication institutionnelle à destination d'entreprises, salariés et habitants, structures médicales du territoire, etc. est lancée ce jour.

Suite aux enseignements de l'étude sociologique menée sur le territoire et aux premières études techniques, avant toute restriction de circulation sur le territoire, plusieurs actions sont prioritaires pour Plaine-Commune, notamment l'amélioration drastique des conditions de transports en commun et un aménagement urbain qui permette un développement conséquent des modes de déplacement « doux » (un principe de réparation urbaine a été évoqué à plusieurs reprises par les élus dans le cadre des comités de pilotage ZAPA).

À travers son Schéma directeur des itinéraires cyclables (2011) et dans le cadre de son Plan Local des Déplacements (2008), et de son Plan Climat Énergie Territorial (2010), Plaine-Commune poursuit son action de lutte contre la pollution de l'air en intégrant les nombreux apports de l'étude de faisabilité ZAPA qui a mobilisé les élus et techniciens de la Communauté d'agglomération pendant déjà près d'un an et demi.

Plaine-Commune se montre toutefois très inquiète de la remise en cause de certains projets d'infrastructures de transports : travaux de la Tangentielle Nord suspendus, remise en cause par le STIF du prolongement de la ligne 14, du calendrier de réalisation du Grand Paris express... Des inquiétudes qui se renforcent face à l'urgence sanitaire et aux inégalités territoriales parfaitement illustrées dans la problématique ZAPA.

(25) Cf. Gay C., Kaufmann V., Landriève S. et Vincent-Geslin S. (dir.). Mobile/immobile : quels choix, quels droits pour 2030 ?, La Tour-d'Aigues, éditions de l'Aube (2011).

(26) Julie Gobert, socio-urbaniste, Aristat.

(27) Isabelle Roussel, APPA « Sur côte ». « Purifier » les centres-villes paraît donc être une étape seulement pour, à long terme, penser un schéma des activités logistiques durable parallèlement à des alternatives de relocalisation.

L'étude sociologique de terrain réalisée par le cabinet d'études Aristat auprès d'environ 2 000 personnes sur le territoire de Plaine-Commune rend compte des éléments suivants :

- le territoire, sujet à une très forte mobilité des habitants, des salariés et des entreprises, justifie un usage prépondérant et souvent contraint du véhicule ;
- tous les modes de déplacements sur le territoire sont éreintants, en tête, les transports en commun qui recueillent de vives critiques : surcharge (RER B et ligne 13), manque de régularité, inconfort, mauvaise accessibilité aux personnes à mobilité réduite, personnes âgées, poussettes ;
- un environnement urbain considéré comme peu propice au développement des modes actifs : peu sécurisé (manque de pistes cyclables...), peu agréable (voiture prédominante, manque de nature en ville) ;
- la voiture est souvent l'« outil de travail » de certaines entreprises (notamment les très petites entreprises) et de certains salariés, soumis à des horaires décalés (manutentionnaires, infirmières, artisans...) utilisant leur véhicule sous contraintes : coût croissant, embouteillages, stationnement ;
- la méconnaissance des solutions de fret fluvial et ferroviaire pour les entreprises dans un contexte de trafic routier saturé et sur un territoire majoritairement composé de TPE et PME (91 %) ;
- le fort souhait d'être informé et concerté de la part de tous les acteurs interrogés.

