CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

# PLUS DE PLACE POUR LE VÉLO EN VILLE ? COVID-19, MISE À L'AGENDA ET MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES CYCLABLES EN FRANCE

Lucille Morio, Nicolas Raimbault

Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | « Droit et Ville »

2021/1 N° 91 | pages 179 à 200

ISSN 0396-4841
DOI 10.3917/dv.091.0179

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

https://www.cairn.info/revue-droit-et-ville-2021-1-page-179.htm

---

Distribution électronique Cairn.info pour Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement.
© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

# Plus de place pour le vélo en ville ? Covid-19, mise à l'agenda et mise en œuvre des politiques cyclables en France

Lucille MORIO
Urbaniste à l'agence de paysage et d'urbanisme ZENOBIA
Diplômée du Master Villes et Territoires Université de Nantes et
École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes

Nicolas RAIMBAULT
Maître de conférences
Institut de Géographie et d'Aménagement (IGARUN)
UMR ESO 6590 CNRS, Université de Nantes

## INTRODUCTION

« Vélo, un déconfinement en roue libre »[1], « Coronavirus : le vélo s'impose dans les villes de la France déconfinée »[2], « Déconfinement un boulevard pour le vélo »[3], nombreux sont les titres de presse dressant le tableau d'une situation très favorable au développement cyclable au sortir du premier confinement français le 11 mai 2020. Concernant les mobilités urbaines, le vélo serait le « grand gagnant » de la crise sanitaire, comme le titre notamment Le Parisien. Les images de grands boulevards, dont l'une des voies de circulation automobile laisse désormais place à de nouvelles pistes cyclables, se multiplient. La pratique effective de la petite reine suivrait cet engouement. Durant la semaine suivant ce déconfinement, les compteurs vélos répartis sur le territoire national ont comptabilisé 44 % de passages de plus que sur la période précédant le confinement (moyenne hebdomadaire entre le 1er janvier et le 17 mars 2020)[4].

---

1. J. Guillot, (2020, 18 mai). Vélo : un déconfinement en roue libre. *Libération. https://www.liberation.fr/france/2020/05/18/un-deconfinement-en-roue-libre_1788433/.*
2. A. Négroni, (2020, 8 mai). Coronavirus : le vélo s'impose dans les villes de la France déconfinée. *Le Figaro*. https://www.lefigaro.fr/actualite-france/coronavirus-le-velo-s-impose-dans-les-villes-de-la-france-deconfinee-20200508.
3. Titre du numéro de Libération paru le 4 mai 2020.
4. Vélo&Territoires, Bulletin n° 1 Fréquentation vélo et déconfinement, 20 mai 2020.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

Cette effervescence toute récente indique que le vélo est enfin appréhendé, par les usagers et les autorités publiques, comme un moyen de transport à part entière. Ce tout nouveau statut contraste avec la modestie de l'évolution des pratiques et politiques cyclables depuis plusieurs décennies. En effet, les travaux académiques pointaient les difficultés, durant les années 2000, de la mise en œuvre d'un véritable « système vélo » nécessaire à l'expansion des pratiques quotidiennes[5]. La notion de système vélo, développée par plusieurs auteurs et organisations depuis le début des années 2000[6] montre que le développement de pratiques du vélo efficaces, confortables et sûres au sein d'un territoire nécessite d'articuler un ensemble tout à la fois d'aménagements, d'infrastructures, de services, de règlements, d'informations et de formations[7]. La faible part modale du vélo en France, environ 3 % aujourd'hui, reflète la faiblesse de certains de ces préalables nécessaires à la construction d'un système vélo efficient. Or, cette part atteint 36 % aux Pays-Bas, 24 % au Danemark, 12 % en Allemagne, pays où le système vélo a été progressivement renforcé[8]. De plus, dans ces différents pays, plusieurs travaux soulignent également le rôle joué par les crises et les mouvements sociaux dans la mise en œuvre de politiques cyclables ambitieuses et efficaces[9].

La confrontation entre l'actualité récente du vélo en France et cette rapide mise en perspective diachronique et internationale montre tout l'intérêt d'analyser les effets de la crise du coronavirus sur les pratiques et politiques cyclables. Plus exactement, afin de comprendre la place acquise en 2021 par les mobilités cyclables en France, l'enjeu est de disséquer, d'une part, les mécanismes de mise à l'agenda[10] des programmes dédiés au vélo au sein des politiques de mobilités et, d'autre part, les modalités concrètes de mise en œuvre[11] de ces politiques.

*« La notion de « mise à l'agenda » désigne l'étude et la mise en évidence de l'ensemble des processus qui conduisent des faits sociaux à acquérir un statut*

---

5. F. Héran, (2014). *Le retour de la bicyclette. Une histoire des déplacements urbains en Europe, de 1817 à 2050*. Paris : La découverte, p. 160.
6. Dès 2002 le ministère fédéral allemand des transports présente la notion de système vélo dans un document sur le « plan national vélo ». On la retrouve également dans plusieurs écrits académiques : F. Héran, (2001). Le système vélo. *Communication à la 3ème journée d'étude pour un usage généralisé du vélo*. Lyon : Fédération française des usagers de la bicyclette, 6 avril 2001. ; D. Horton, J. Parkin, (2012). Towards a revolution in cycling. Dans J. Parkin, *Cycling and sustainability.* Emerald Group Publishing Limited : pp. 303-325.
7. F. Héran, (2018, 28 Mai). *Système vélo*. Consulté en Février 2021, sur Forum Vies Mobiles : https://fr.forumviesmobiles.org/
8. Source : Commission européenne 2014, citée par F. Héran, (2015). Pourquoi tant de cyclistes aux Pays-Bas ?. *Transports Urbains,* n° 126, juin.
9. O. Razemon, (2018). *Le pouvoir de la pédale*. Paris : Rue de l'échiquier, p. 192.
10. P. Garraud, (1990). Politiques nationales : élaboration de l'agenda, *L'Année sociologique*, vol. 40, pp. 17-41.
11. P. Lascoumes, P. Le Galès (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences po, p. 370.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

*de « problème public » ne relevant plus de la fatalité (naturelle ou sociale) ou de la sphère privée, et faisant l'objet de débats et de controverses médiatiques et politiques* »[12]. Cette notion permet de saisir les processus cognitifs et normatifs de construction de certains enjeux des mobilités en tant que problèmes publics et de qualification du système vélo en tant que solution face à ces problèmes. Elle permet d'analyser les acteurs (politiques, administratifs, professionnels, médiatiques, associatifs) en interaction au sein de ces processus. La construction des problèmes publics s'étudie en tant que trajectoires marquées par des discontinuités, des redéfinitions et des requalifications, par exemple après de premières décisions et générations de politiques publiques. Au sein de ces trajectoires, les crises peuvent être des moments clés.

L'attention portée sur la mise en œuvre des politiques publiques vise à décrypter finement la traduction concrète des décisions politiques par les acteurs impliqués et à travers les systèmes d'action qu'ils déploient. Le rôle des instruments s'avère crucial dans ce cadre. L'instrumentation de l'action publique regroupe « *l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix.* »[13]

Cet article propose d'examiner les effets de la crise de la Covid-19 sur la conduite des politiques cyclables en France[14]. Il explique, dans une première partie, que la stratégie de déconfinement a, politiquement, confirmé la mise très

12. P. Garraud, (2019). Agenda/émergence. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques : 5e édition entièrement revue et corrigée*. Paris : Presses de Sciences Po : p. 54.

13. P. Lascoumes, P. Le Galès, (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences po : p. 12.

14. Il s'appuie sur le mémoire de Lucille Morio (2020), pour le master 2 Villes et Territoires (Université de Nantes et École Nationale Supérieure d'Architecture de Nantes). Le travail repose sur une étude de la Loi d'Orientation des Mobilités (LOM), promulguée le 24 décembre 2019, de laquelle découle l'actuelle politique nationale de mobilité. De manière complémentaire, les discours politiques lors des municipales et lors des annonces du plan du premier déconfinement ont également fait l'objet d'une attention particulière (à travers les réseaux sociaux, la presse, les programmes électoraux). Une analyse d'un corpus de littérature grise et militante a également été menée : études, articles de presse, articles de blogs d'associations ou de fervents défenseurs du vélo. Enfin, une étude quantitative de la pratique cyclable en France et à Caen la mer a également été conduite grâce aux données des enquêtes « mobilités des personnes » (données de 2008-2009, et premières données issues de l'enquête 2018-2019), grâce aux chiffres des compteurs vélos installés sur le territoire, grâce aux différents documents de suivi du Club des Villes et Territoires Cyclables (analyse des données de fréquentation vélo – Bulletins de suivi vélo et déconfinement) ou encore grâce à des données d'institutions locales provenant notamment de l'observatoire des mobilités de l'AUCAME (Agence d'Urbanisme de Caen Métropole Normandie). Ce travail a été couplé d'un travail cartographique permettant d'interroger l'expansion spatiale des pratiques spatiales.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

progressive aux agendas, nationaux et locaux, d'une série de programmes de plus en plus ambitieux de développement des mobilités cyclables. Ces processus de mise à l'agenda dessinent une rupture par rapport aux politiques de transport centrées sur l'automobile. Nous montrons cependant que ce changement au sein des politiques de mobilités se déploie sur un temps long, de quatre décennies. Ensuite, dans une deuxième partie, l'article souligne que la crise sanitaire a avant tout constitué une accélération de la mise en œuvre de ces politiques, notamment à travers la mobilisation de nouveaux instruments de politique publique.

## I. LE TEMPS LONG DE LA MISE À L'AGENDA DU VÉLO

Cette première partie propose une analyse du processus de mise à l'agenda de politiques de développement du vélo. Elle montre que la pratique utilitaire du vélo (par opposition à la pratique de loisir) est sortie, très progressivement, de l'ombre, par des mécanismes de mise à l'agenda d'abord locaux, puis nationaux. La mise à l'agenda national du plan vélo en 2019 confirme finalement ce long processus. Dans ce but, nous analysons, par une approche cognitive, les référentiels[15] mis en avant, en France, en matière de politiques de mobilités, depuis le milieu du XX$^{ème}$ siècle. Afin de clarifier les processus à l'œuvre, l'analyse s'appuie sur les différents modèles de mise à l'agenda[16]. Ces modèles permettent de distinguer le rôle joué par les acteurs publics locaux, nationaux et les acteurs associatifs, et par leurs interactions à l'occasion de la conception des politiques publiques et des mobilisations.

### A. L'invisible vélo utilitaire au sein des politiques de mobilité

Si, pendant la première moitié du XXème siècle, le vélo s'était imposé comme un moyen de transport de tout premier ordre, - en témoignent par exemple les images de sorties d'usine où la majorité des ouvriers sont à vélo - il va rapidement être relayé comme un simple loisir au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Inversement, les véhicules motorisés, les deux roues puis, surtout, les automobiles apparaissent rapidement comme la solution moderne en matière de mobilité.

---

15. P. Muller, (2019). Référentiel. Dans : Laurie Boussaguet éd., *Dictionnaire des politiques publiques : 5e édition entièrement revue et corrigée.* Paris : Presses de Sciences Po : pp. 533-540. Cette approche peut être présentée de la façon suivante : « Chaque politique passe par la définition d'*objectifs* qui sont eux-mêmes définis à partir d'une *représentation du problème, de ses conséquences et des solutions* envisageables pour le résoudre. La définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le *référentiel* de cette politique » (p. 534).
16. Pour une synthèse : P. Garraud, (2019). *op. cit*.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

La voiture porte alors une image indéniable de modernité et de progrès, et subsume en cela les valeurs clés de la période des « Trente Glorieuses »[17]. Les discours et les politiques publiques jouent un rôle crucial pour promouvoir les mobilités automobiles. Elles érigent la voiture comme le moyen de transport le plus efficace. Son développement devient donc le référentiel des politiques de mobilités. Dans les années 1960, partout en Europe, les gouvernements souhaitent « rattraper » les États-Unis, célébrés en exemple pour leur organisation du trafic automobile et leurs aménagements routiers et surtout autoroutiers.

Ce référentiel se traduit en particulier par une doctrine d'urbanisme, particulièrement structurante, consistant à « adapter les villes à l'automobile », selon la formule de Georges Pompidou lors d'un discours prononcé le 18 novembre 1971 au siège du district de la région parisienne. La politique du tout automobile, justifiée pour ses avantages économiques supposés, est en effet pleinement assumée par l'appareil d'État, depuis la présidence et le gouvernement national jusqu'aux différents services du ministère de l'Équipement.

La doctrine élaborée par le SETRA (Service d'Études Techniques des Routes et Autoroutes) va orienter cette adaptation des villes à la voiture. Parmi les préconisations, on retrouve, notamment, la création de nombreux parkings en centre-ville et la construction de pénétrantes desservant directement les centres-villes[18]. En parallèle, des plans de circulation vont être élaborés pour faciliter la circulation automobile, notamment en mettant de grands boulevards en sens unique, en simplifiant et en coordonnant la gestion des carrefours[19]. De plus, le SETRA préconise également une séparation stricte des circulations afin de ne pas entraver la vitesse des voitures.

Ces préconisations précisent également que les aménagements de pistes cyclables sont à réaliser uniquement s'il y a l'espace disponible : ils ne doivent pas ralentir la circulation automobile. De fait les quelques aménagements réalisés sont très discontinus, et généralement arrêtés à chaque carrefour ou intersection. Ces préconisations témoignent de la place mineure du vélo dans les discours politiques alors même, qu'à cette période, des pays européens comme l'Allemagne et les Pays-Bas expérimentent déjà des « *zones d'environnement* », que l'on appellerait aujourd'hui des zones de circulation apaisée ou partagée, dans lesquelles les vitesses sont fortement réduites[20]. Ce contraste témoigne d'un fort décalage de choix politique entre la France et ces deux pays.

---

17. Voir par exemple : M. Flonneau, (2016), *L'automobile au Temps des Trentes Glorieuses : Un Rêve D'automobilisme*, Loubatieres : Carbonne, p. 125.
18. J. Poulit, (1971). La circulation urbaine : *Revue générale des routes et des aérodromes*, n° 462, pp. 59-78.
19. F. Héran, (2012), Vélo et politique globale de déplacements durables. *Rapport final de recherche.*
20. *ibid.*

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

Une conséquence directe du référentiel automobile en matière de mobilité est que le vélo n'est plus considéré comme un mode de transport d'avenir. D'une part, les aménagements de la voirie, entre feux rouges, rocades, grandes artères pénétrantes, sens uniques et la vitesse des voitures, ont écarté le vélo de la circulation. Il est ainsi devenu plus difficile de se déplacer à vélo, voire même dangereux dans les centres-villes. D'autre part, l'étalement urbain accéléré par la généralisation de la voiture, a également allongé les distances notamment les distances domicile-travail qui ne sont plus toujours réalisables à vélo. En 1956 la production de vélo atteint son chiffre le plus bas avec 700 000 bicyclettes produites[21]. En 1975 il existe seulement 950 km de pistes ou bandes cyclables sur tout le réseau routier français[22].

Par conséquent, le vélo, ainsi marginalisé au sein des politiques de mobilité et d'urbanisme, est cantonné à une pratique sportive et de loisir, plutôt hors des villes et sur les temps de vacances.

### B. Du local au national, un changement très incrémental

Dès les années 1970, au moment même où l'État et ses services travaillent à adapter la ville à l'automobile, l'émergence d'un problème public de la voiture devient de plus en plus nette. Des groupes militants (à l'image du Groupement pour l'étude des transports urbains[23]) contestent les projets d'autoroutes urbaines et plus généralement les désagréments de la congestion automobile. L'État reconnait ces difficultés, c'est-à-dire les limites de l'automobilité dans le contexte urbain. La construction de la voiture en tant que problème public en ville entraîne une nouvelle impulsion politique en faveur des transports en commun, autour notamment du versement transport (1973). Aucune nouvelle ambition concernant le vélo n'est toutefois formulée par l'État.

Dans le cadre des premières revendications face au changement climatique et pour la défense de l'environnement qui émergent après mai 1968, des mobilisations citoyennes et des associations redonnent une place au vélo au sein des débats publics. Il devient un objet de revendication. Le 22 avril 1972 a lieu la première manifestation à vélo, par l'association les Amis de la Terre dont un des slogans est « *Bagnoles, ras-le-bol* ». Cette manifestation vise à protester contre l'abondance des voitures et la pollution (sonore, gaz d'échappement) et contre la circulation occasionnée. Parmi les slogans et revendications, elle demande

21. P. Gaboriau, (1991). Les trois âges du vélo en France, *Vingtième Siècle, revue d'histoire*, n° 29, janvier-mars 1991 : pp. 17-33.

22. F. Héran, (2012), *op. cit.*

23. Le groupement pour l'étude des transports urbains (GETUM) est un groupe de militants et de professionnels fondé en 1964. Ce groupe a créé sa propre revue Le Forum des Transports Urbains. Il s'est particulièrement mobilisé en faveur de la construction de Tramway dans les grandes villes françaises.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

une mise à disposition de vélos pour les usagers : « *ce que nous demandons c'est la régularisation de la circulation dans Paris, la mise à disposition de vélos communautaires », « des vélos gratuits pour tous les Parisiens* »[24]. Les demandes ne se focalisent pas directement sur les infrastructures cyclables, mais sur l'objet même du vélo, s'apparentant ainsi davantage à des revendications pour une aide financière aux usagers. Par ailleurs, le mouvement différencie le cas des centres urbains, où la voiture doit laisser place au vélo, aux autres espaces où il ne s'oppose pas à l'utilisation de la voiture individuelle. Le président des Amis de la Terre déclarait alors : « *nous ne sommes pas contre l'automobile en tant que moyen individuel de circuler d'une ville à une autre. Mais à l'intérieur des grandes villes et surtout dans les centres, ça ne nous paraît pas cohérent* »[25]. Cette manifestation de 1972 marque également le début des manifestations à vélo : les « *vélosrutions* ». Ces manifestations se sont progressivement développées partout en France et sont toujours organisées régulièrement. En 1979, est créée par Jean Chaumien, la FUBicy, aujourd'hui appelée la FUB (Fédération des Usagers de la Bicyclette) et présidée par Olivier Schneider. L'association entend promouvoir l'utilisation du vélo comme un moyen de déplacement du quotidien, et promeut également la complémentarité avec les transports en commun. En devenant une association nationale fédérant de nombreuses associations locales, la FUBicy s'impose comme interface entre différents acteurs locaux et les instances nationales. Pour reprendre le vocabulaire des modèles de mise à l'agenda, on assiste ainsi à une première esquisse de mise à l'agenda du vélo « par la mobilisation »[26], c'est-à-dire grâce à l'action de groupes organisés au sein de la société civile. Plus précisément, cette mise à l'agenda met en avant la question de l'accès à l'objet vélo et celle de la complémentarité avec les transports en commun au moment où ces derniers connaissent un nouveau cycle de développement.

Face à ces revendications du mouvement social, les réponses politiques sont d'abord locales. Cette mise à l'agenda « par la mobilisation » est donc progressivement relayée par un processus de mise à l'agenda des politiques municipales de développement des pratiques cyclables. Cette mise à l'agenda

---

24. Citations extraites de Brut.media. (2020, 23 janvier). En 1972, des cyclistes manifestaient à Paris [Vidéo]. https://www.brut.media/fr/news/-tbt-en-1972-des-cyclistes-manifestaient-a-paris-1aa49f7e-d157-47a5-bac3-d422ee1354c9.

25. Citations extraites de Brut.media. (2020, 23 janvier). En 1972, des cyclistes manifestaient à Paris [Vidéo]. https://www.brut.media/fr/news/-tbt-en-1972-des-cyclistes-manifestaient-a-paris-1aa49f7e-d157-47a5-bac3-d422ee1354c9.

26. « Lorsque des groupes organisés parviennent à transformer leur problème en question d'intérêt public, en constituant une coalition autour de leur cause, et à l'imposer à l'agenda public pour contraindre les autorités publiques à l'inscrire à l'agenda gouvernemental appelant une décision » : P. Garraud, (2019). *op. cit*, p. 56.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

locale articule un processus « par l'offre politique »[27], à travers les initiatives de quelques élus, mais surtout un processus « par anticipation »[28], à mesure que les services des collectivités acquièrent des compétences et proposent des programmes de politiques de mobilités. La création du Club des Villes Cyclables (CVC)[29] en 1988 rend compte de l'articulation de ces trois processus qui traversent le monde associatif et municipal, et interpelle l'État. Le CVC regroupe à sa création 10 communes pionnières (Arès (33), Bordeaux (33), Chambéry (73), Franconville (95), Lorient (56), Mérignac (33), Saumur (49), Strasbourg (67), Quéven (56), Toulouse (31)), le CAUE 33, l'ADTS, le Cetur (aujourd'hui Cerema), la chambre syndicale du cycle et la FUBicy. Il a pour vocation de favoriser les échanges d'informations et les retours d'expériences entre collectivités territoriales, services de l'État et associations. Le rôle joué à ce moment par les villes découle de la politique de décentralisation. Alors qu'elles dépendaient jusqu'à présent de l'expertise des services de l'État, elles acquirent la responsabilité des politiques de mobilités urbaines : les intercommunalités urbaines deviennent Autorités Organisatrices des Transports (AOT) et élaborent leurs Plans de Déplacements Urbains (PDU), ce qui les amène à formuler des politiques concernant les deux roues. Or, communes et intercommunalités sont de plus en plus en nombreuses à prendre conscience de manquer d'informations, d'expertises, d'échanges, pour mener leur politique de déplacements comprenant les aménagements cyclables. Le 28 octobre 1988 a lieu la première rencontre nationale du CVC à l'initiative de Hélène Desplats, alors conseillère municipale de Bordeaux. Dès le deuxième congrès du CVC en 1990, plusieurs objectifs sont définis, dont l'objectif d'être « *l'interprète des collectivités locales auprès de l'État pour demander la mise en œuvre d'une politique en faveur des vélos au niveau national* »[30]. Certaines villes telles que La Rochelle et Strasbourg affirment désormais clairement leur volonté de mettre en œuvre des politiques volontaristes en faveur des cyclistes.

Le 5 juillet 1994, seulement, la mise à l'agenda d'une politique nationale en faveur du vélo est annoncée par les ministres de l'Équipement et de l'Environnement. Le changement de référentiel national, plus favorable au vélo, est donc particulièrement incrémental et s'inscrit dans la continuité des initiatives associatives et locales. Les premières mesures sont modestes. De nouvelles fonctions sont créées : un correspondant vélo au CETUR (Centre d'Études des Transports Urbains) et dans chaque CETE (Centre d'Études Techniques

27. « Lorsque des acteurs politiques non au pouvoir jouent un rôle initiateur et moteur dans le processus de mise à l'agenda, par exemple à l'occasion de campagnes électorales » : P. Garraud, (2019). *op cit*, p. 57.

28. « Lorsque les autorités publiques ou gouvernementales jouent un rôle initiateur et moteur dans le processus de mise à l'agenda » : P. Garraud, (2019). *op. cit*, p. 56.

29. Qui devient le Club des Villes Territoires Cyclables (CVTC) en 2008.

30. Compte rendu des troisièmes journées rencontre du CVC, Octobre 1991.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

de l'Équipement)[31] ; un poste de chargé mission vélo au ministère de l'Environnement (qui deviendra dès 1996 interministériel). Le 15 décembre 1998, le Schéma national de Véloroutes et Voies Vertes est adopté pour promouvoir les pratiques cyclables de loisir et de tourisme à vélo. Le développement du vélo utilitaire est pris en compte à travers l'évolution, en 1995, des préconisations de l'État pour les aménagements cyclables. Une circulaire de la Direction des routes et de la Direction de la sécurité et de la circulation routière incite désormais à « *l'intégration totale des cyclistes dans la circulation générale (en particulier dans les zones 30), au partage bimodal de certains aménagements (trottoirs, couloirs bus, etc.), à l'usage des bandes cyclables (dans le sens de la circulation ou à contresens), ou à des pistes cyclables (mono ou bidirectionnelles) surtout le long d'axes péricentraux à fort trafic*. »[32] Cette préconisation est une avancée majeure, et met un terme à la séparation stricte des circulations jusqu'alors préconisée.

La loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Énergie (LAURE) de 1996 intègre ainsi les objectifs de développement de la marche à pied et du vélo dans les orientations des PDU, qui doivent viser « *le développement des transports collectifs et des moyens de déplacements économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied* »[33]. Les impératifs environnementaux redonnent ainsi une légitimité au vélo. Par ailleurs, cette loi va rendre les PDU obligatoires dans les agglomérations de plus 100 000 habitants, obligeant de fait ces agglomérations à considérer le vélo dans leur politique de mobilité. D'autres mesures importantes suivent. En 2000 l'État entend apporter une aide technique pour répondre au manque d'information des collectivités et publie un ouvrage de recommandation pour des aménagements cyclables. En 2008 sont instaurés les doubles sens cyclables pour les zones 30 et les zones de rencontre[34]. Cette mesure a été modifiée en 2015 et elle s'applique désormais à l'ensemble des rues dont la vitesse maximale autorisée est inférieure ou égale à 30km/h. Le caractère obligatoire de ces mesures a ainsi permis d'augmenter considérablement le nombre de voies bénéficiant d'aménagements cyclables. La Loi d'Orientation des Mobilités (LOM) votée en 2019 se veut plus ambitieuse en conférant une importance inédite au vélo. Dans le dossier de presse de présentation du projet

31. Les CETE ont été dissous en 2013. Ils ont été fusionnés avec d'autres entités pour former le Cerema (Centre d'étude et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) qui continue aujourd'hui d'assurer une aide technique auprès des collectivités.
32. Dans *Instructions et recommandations pour la prise en compte des cyclistes dans les aménagements de voirie,* 2 novembre 1995. Direction des routes et Direction de la sécurité et de la circulation routière.
33. Extraits de l'Article 14 Titre V de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.
34. Mesure instaurée par le Décret 2008-754 du 30 juillet 2008.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

du 14 septembre 2018, Édouard Philippe déclare que « *le vélo est en effet une solution concrète aux besoins de déplacements au quotidien des Français* »[35].

### C. Le vélo au cœur de la stratégie de déconfinement : l'aboutissement d'un long processus de mise à l'agenda de politiques vélo de plus en plus ambitieuses

En avril 2020, le gouvernement s'empare de la question du vélo pour l'intégrer à sa stratégie concernant le premier déconfinement en tant que mode de transport du quotidien à soutenir prioritairement. Ce moment politique indique clairement un changement de référentiel en faveur du vélo, largement relayé par les médias grand public. Le contexte pandémique offre en fait une légitimité politique et une couverture médiatique sans précédent à une série de mesures mise à l'agenda avant le confinement, à l'occasion de la Loi d'Orientation des Mobilités (LOM), promulguée le 24 décembre 2019. Si les champs d'action de cette loi sont variés, et concernent l'ensemble des modes de transports, le vélo y occupe une place importante. Cette loi prévoit en effet un plan vélo (qui entend tripler la part modale du vélo d'ici 2024 pour atteindre 9 %) et reconnaît enfin le vélo comme un moyen de transport.

Cette nouvelle politique prévoit une multitude de mesures pour promouvoir la pratique du vélo. Parmi ces mesures, les actions se concentrent sur l'aménagement des itinéraires, avec notamment l'inscription au Code de la route du schéma national des véloroutes[36], la résorption des discontinuités cyclables grâce à un financement par le fonds national pour le vélo (dans le cadre d'appels à projets), ou encore la modification de l'article L. 228-2 du code de l'environnement (instauré par la loi LAURE) qui renforce l'obligation de la réalisation systématique d'un réseau cyclable sécurisant, continu et complet. Elle comprend aussi des mesures en faveur de l'intermodalité (obligation de transport de vélo dans les trains et les cars), de stationnements sécurisés (notamment près des gares et au sein des copropriétés), ou encore de lutte contre le vol (identification des vélos neufs). Par ailleurs, dans la logique de créer un « système vélo », des aides financières, à destination des usagers, sont prévues, à l'image de l'aide à l'achat d'un VAE ou encore un forfait mobilités durables pour remplacer l'indemnité kilométrique[37]. Enfin, cette loi prévoit une série de mesures symboliques. Elle reconnait un « *droit à la mobilité active* ». Pour impulser la pratique cyclable, la loi entend instaurer une « *culture du vélo* », notamment à travers le programme « savoir rouler » pour rendre l'apprentissage du vélo obligatoire dès la primaire, avec la volonté de faire « *une génération vélo* ».

---

35. https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/dossier_de_presse_-_plan_velo_-_vendredi_14_septembre_2018.pdf (p.3).
36. Art. L. 154-1 du Code de la route, Chapitre IV.
37. Codifié dans le code des transports Art. L. 3261-3-1.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

Cette mesure témoigne par ailleurs d'une prise de conscience du gouvernement de ne pas développer uniquement les infrastructures nécessaires aux itinéraires, mais tout un ensemble de services annexes au vélo afin de créer un véritable « système vélo ». Toutefois, au regard de l'ensemble des mesures prévues par la loi d'orientation des mobilités, les « mobilités propres, partagées et actives » ne représentent qu'une faible partie des investissements pour la période des 10 ans à venir. Si en 2019 le budget accordé au vélo a ainsi nettement augmenté pour atteindre 8,9 € par habitant et par an (contre 5,7 € en 2008), ce budget reste bien loin du budget annuel alloué par les Pays-Bas qui s'élève à 30 € par habitant et par an[38]. La loi LOM acte ainsi les changements de perception du vélo de ces dernières années, en comprenant un panel de mesures visant à créer « un système vélo ». L'ensemble de ces mesures se rapproche de plus en plus des politiques cyclables mises en œuvre aux Pays-Bas ou au Danemark et qui s'avèrent être un succès.

Le contexte de la crise sanitaire à partir de 2020, et la perspective du premier déconfinement, donnent un relief tout particulier à l'ensemble de ces mesures fraichement votées et non encore mises en œuvre. Au tout début de la pandémie, des initiatives ont fleuri dans le monde[39], plaçant le vélo comme une réponse face à la crise sanitaire. Ces initiatives, relayées sur les réseaux sociaux et dans la presse ont permis de souligner les avantages du vélo comme outil stratégique face à la crise de la Covid 19. À la fois présenté comme un moyen « *d'adapter la ville à la distanciation physique* »[40], le vélo est également mis en avant pour ses bénéfices sur la santé[41]. À ce double argument santé, s'ajoutent les justifications environnementales. En effet, alors que nombre de citadins tend à préférer la voiture aux transports publics pour respecter les consignes de distanciation physique, le vélo permettrait de faire face aux pics de pollution en désengorgeant les transports en commun. Ainsi, si le vélo bénéficiait déjà d'un cadre favorable suite à la promulgation de la LOM, la crise sanitaire élargit encore sa place dans les débats publics.

Dans ce contexte très porteur, le gouvernement s'empare à nouveau du sujet. Le 11 avril 2020 Élisabeth Borne, alors ministre de la Transition écologique et solidaire, charge le Club des Villes Territoires Cyclables (CVTC), présidé par

38. INDDIGO. VERTIGOLAB. (Avril 2020). *Impact économique et potentiel de développement des usages du vélo en France.* https://www.ademe.fr/impact-economique-potentiel-developpement-usages-velo-france-2020 : p. 15.

39. Bogota et Berlin furent parmi les premières villes à engager des aménagements de pistes cyclables temporaires.

40. M. Chassignet, E. Vidalenc, (2020). S'inspirer de l'urbanisme tactique pour adapter les villes à la distanciation physique. 23 avril 2020. Consulté le 1er septembre 2020, sur *The conversation* : https://theconversation.com.

41. Der Spiegel Hambourg. (20 mars 2020). Vu d'Allemagne. Face au covid-19, le vélo protège doublement. Consulté en octobre 2020, sur Courrier International : https://www.courrierinternational.com/

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

Pierre Serne[42], de coordonner les initiatives des collectivités territoriales voulant engager des mesures en faveur du vélo, et de relever les obstacles rencontrés par ces dernières. Ce groupe de travail, qui a été élargi avec l'intégration de plusieurs associations et agences de l'État clés[43], a donc produit, selon les mots de Pierre Serne, « *une politique vélo presque globale que la ministre a eu quasiment clef en main* »[44]. Un plan vélo de 20 millions d'euros découle de ce travail[45]. Bien que destiné à répondre aux enjeux de la crise sanitaire, il s'inscrit en réalité dans une stratégie bien plus large, celle du développement d'un système vélo. En témoignent les propos de la ministre Élisabeth Borne, en préambule de ce plan vélo, qui affirme que « *Le déconfinement est le moment d'illustrer que le vélo est un mode de transport à part entière et pas seulement un loisir* ». Les objectifs du plan, légitimés par le contexte de crise, s'inscrivent dans la continuité du plan vélo initié dans le cadre de la LOM en décembre 2019. Au-delà des objectifs eux-mêmes, ce plan apporte surtout de nouveaux financements et outils de mise en œuvre, que nous analyserons dans la partie suivante.

L'analyse du long processus de mise à l'agenda de politiques de développement du vélo rend compte de la très progressive évolution des référentiels des politiques de mobilités en faveur du vélo. Jusqu'au plan vélo 2020, trois modalités de mise à l'agenda s'articulent, tout particulièrement autour du rôle crucial du CVTC. Les mobilisations des années 1970 ont structuré un réseau associatif dont l'État et les collectivités locales reconnaissent une forte expertise et qui parvient de plus en plus à peser sur les décisions en ce domaine. Certaines collectivités locales ont développé une forte expertise, qui s'exprime dans le cadre du CVTC. L'exemple du plan vélo de 2020 montre qu'elles peuvent être force de proposition sur l'agenda national. Enfin, le vélo devient un enjeu d'offre politique pour des élus locaux et nationaux. Le contexte de crise sanitaire n'a pas bouleversé ces modalités de mise à l'agenda qui s'exprimaient dans les politiques précédentes. Il les a renforcées, notamment à travers le rôle joué par le CVTC.

---

42. Pierre Serne est ancien conseiller régional EELV (Europe Écologie les Verts) pour la région Île-de-France, où il est également chargé des transports et des mobilités. Il est également ancien vice-président du STIF (Syndicat des Transports d'IDF).

43. Le Cerema (Centre d'études et d'expertises sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), l'AR3V (Association pour le développement des Véloroutes et Vois Vertes), l'ADEME (Agence de la transition Écologique).

44. Citation extraite d'un entretien réalisé dans le cadre du numéro spécial Vélo & Déconfinement du magasine Ville & Vélo, p. 7.

45. Les 20 millions d'euros annoncés le 29 avril 2020 sont issus du programme de certificat d'économie d'énergie *Alvéole*. Ce plan initialement annoncé à 20 millions d'euros a été revu à la hausse pour atteindre les 80 millions d'euros.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

## II. LA CRISE SANITAIRE : UNE ACCÉLÉRATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES CYCLABLES PAR LA MOBILISATION DE NOUVEAUX INSTRUMENTS

Comprendre le passage de la mise à l'agenda à la mise en œuvre des politiques cyclables dans le contexte de la crise sanitaire suppose d'analyser les instruments de politiques publiques mobilisés. Cette partie montre que, dans le cadre du nouveau référentiel cyclable, les instruments de politique publique mobilisés relèvent du développement d'un véritable système vélo. Par ailleurs, face aux contraintes temporelles découlant de la crise sanitaire et face à l'urgence d'adapter les villes à la distanciation physique, un instrument innovant, l'outil de l'urbanisme transitoire, est largement mobilisé par les collectivités locales. L'analyse territoriale de la mise en œuvre de ces instruments, témoigne cependant de disparités spatiales importantes. Cette partie s'attache ainsi à étudier les modalités concrètes de mise en œuvre des politiques en faveur du vélo et tente d'en saisir les premiers effets.

### A. La mise en œuvre des outils d'un système vélo

Le plan vélo du gouvernent s'appuie sur le déploiement d'un système d'actions visant l'émergence d'un système vélo. Il s'agit de développer un ensemble de services et non uniquement des pistes cyclables. Le plan mobilise des instruments, à la fois réglementaires, financiers ou encore techniques, destinés tant aux usagers qu'aux collectivités et aux entreprises, avec l'objectif de faire du vélo une véritable solution de mobilité du quotidien.

La mise en œuvre de cette politique publique s'est d'abord traduite par la mobilisation d'un instrument financier à destination des usagers pour faciliter et encourager à la réparation de vélos. Cet outil incitatif, en facilitant l'accès à un vélo en bon état de fonctionnement entre dans les composantes du deuxième pilier du système vélo[46]. Le *Coup de Pouce vélo*, offre en effet une prise en charge jusqu'à 50 euros pour la réparation d'un vélo sans condition de revenus. Si des aides financières aux usagers avaient déjà été instaurées, notamment pour l'aide à l'achat d'un Vélo à Assistance Électrique (VAE), cette nouvelle mesure est une première à l'échelle nationale puisqu'elle concerne tout type de vélo et de fait, des vélos « *classiques* », sans assistance[47]. À cette mesure s'ajoute une seconde aide directement destinée aux usagers, il s'agit du *Coup de Pouce Remise en selle*. En proposant un accompagnement à l'activité cyclable – une séance d'1h30 prise en charge pour aborder les points essentiels à la pratique du vélo – cette aide à

46. F. Héran, (2014). *op. cit.*

47. Si des initiatives locales avaient déjà pu être mises en œuvre, notamment par le biais d'associations, d'ateliers de réparation participatifs, c'est une première à cette échelle.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

la formation s'inscrit ainsi dans la logique de conforter les individus dans leur pratique ou d'en initier. Par ailleurs, si ce *Coup de Pouce vélo* a été élaboré dans un temps très court pour répondre aux impératifs de la crise sanitaire, il s'inscrit en réalité dans un temps plus long, puisque ces mesures font écho notamment au programme *savoir rouler à vélo (SRAV),* initialement destiné aux enfants de 6 à 11 ans. La mobilisation de cet outil incitatif a semble-t-il été un succès, avec plus d'un million de bénéficiaires de ce dispositif. Les mesures de ce Coup de Pouce Vélo auront d'ailleurs été prolongées à plusieurs reprises pour être effectives jusqu'au 31 mars 2021. Afin de mesurer l'impact réel de ce dispositif, la FUB et Rozo[48] ont déjà engagé une étude afin d'en mesurer les premiers effets sur les pratiques[49]. Il ressort de cette enquête que 52 % des sondés (ayant bénéficié du coup de pouce Vélo) pratiquent davantage le vélo aujourd'hui. Au vu de ces chiffres, cet instrument semble efficace. Une étude sur le temps long est toutefois nécessaire pour pleinement mesurer l'impact de cette politique.

Toujours dans le cadre du fond Alvéole, et dans la stratégie de développement de services annexes, a été développé le *Coup de Pouce vélo stationnement*. Cette fois-ci l'aide financière n'est pas destinée directement aux usagers, mais d'abord aux collectivités, aux bailleurs sociaux, universités ou tout autre acteur susceptible de proposer des stationnements vélos. Cette aide technique et financière prévoit la prise en charge jusqu'à 60 % des coûts d'installation des places de stationnement temporaires pour vélo. Si dans le programme Alvéole trois types d'abris étaient déjà éligibles au programme, il s'agissait uniquement de stationnements sécurisés et couverts[50]. Suite aux mesures prises face à l'urgence de la crise, un nouveau type de projet est éligible, moins contraignant à mettre en place et moins couteux, il s'agit des arceaux en extérieur, non couverts et pouvant être installés de façon temporaire. Ainsi, encore une fois les instruments déployés suite au plan vélo du 30 avril mettent en œuvre les mesures instaurées par la LOM. De nouveau, des outils financiers à caractère incitatif destinés à des acteurs publics comme privés ont été déployés, mais de manière moins contraignante afin de promouvoir le développement de stationnements vélo. Si suite à la LOM avait été instaurée une obligation de réalisation de stationnements sécurisés dans les pôles d'échanges multimodaux (codifiée dans le code des transports Titre VII, Chapitre II, Section 1), la mise en œuvre de cette incitation financière vient compléter les instruments de politiques publiques existantes en faveur du stationnement vélo avec une visée territoriale plus vaste.

---

48. Société de conseil en performance énergétique, partenaire de la FUB.
49. https://www.fub.fr/sites/fub/files/fub/coup_de_pouce_velo_-_enquete_telephonique.pdf.
50. Étaient éligibles : les supports d'attaches vélos dans un local couvert, sécurisé et existant, les supports d'attaches vélos libres sécurisés et couverts en extérieur, et enfin les abris préconstruits, autoportants sécurisés et installés en extérieur. (source : programme-alveole.com).

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

Une dimension importante du plan consiste en une série de mesures visant à encourager et conforter les usagers dans leur pratique. À cet effet, le *forfait mobilités durables*, une mesure destinée aux entreprises et aux salariés, a été mise en œuvre en mai 2020. Ce dispositif qui permet aux employeurs de verser jusqu'à 400 euros sans charge aux salariés se rendant au travail à vélo ou en covoiturage était initialement prévu par la LOM. La crise sanitaire a accéléré sa mise en œuvre puisque la parution au Journal Officiel du décret relatif au *forfait mobilités durables*, en date du 9 mai 2020[51], est concomitante avec la fin du premier confinement et l'élaboration de la stratégie gouvernementale de déconfinement. Bien que ce dispositif n'ait pas été rendu obligatoire, il s'inscrit dans une logique de conforter les usagers dans leur pratique « au travail », un des préalables au système vélo[52].

Par ailleurs au-delà de ces incitations financières, l'action gouvernementale s'est traduite par une série de mesures dédiées à redresser l'image de la bicyclette et promouvoir une véritable culture du vélo. À ce titre, une fête nationale, *mai à vélo* a été pensée. Mettant à l'honneur le vélo et regroupant l'ensemble des célébrations déjà existantes, les signataires de la tribune du collectif mai à vélo (au nombre de 12)[53], entendent amplifier l'engouement déjà présent pour le vélo, « *inscrire dans la durée la dynamique issue du déconfinement* » et par-dessus tout « *installer définitivement cette culture nouvelle et faire de la France une véritable nation du vélo* ».

Les modalités de mises en œuvre du plan vélo montrent l'importance du développement des services annexes propres au système vélo. Pourtant, la stratégie de développement du vélo au déconfinement ne pouvait pas s'affranchir de mesures en faveur des pistes cyclables, pour garantir un réseau sécurisé et maillé. La mise en œuvre d'une politique en faveur des pistes cyclables s'est toutefois traduite par la mobilisation d'un outil innovant, encore peu mobilisé par les pouvoirs publics dans leur politique cyclable : l'urbanisme transitoire.

### B. Aménager des pistes cyclables par l'urbanisme transitoire

Dans le contexte de crise sanitaire et face à l'urgence de proposer des solutions, la mise en œuvre de la stratégie cyclable au déconfinement implique de bouleverser les pratiques habituelles d'aménagement des collectivités territoriales. L'aménagement d'un réseau cyclable maillé et sécurisé fait partie de ces préalables à la pratique du vélo, d'autant plus que l'insécurité est régulièrement citée comme l'un des premiers freins à la pratique (FUB). La réalisation d'aménagements cyclables s'inscrit dans des processus d'aménagements, impliquant

51. D. n° 2020-541 du 9 mai 2020 relatif au « forfait mobilités durables ».

52. F. Héran, (2001). *op. cit.*

53. Les 12 organisations du comité de pilotage : le Gouvernement, ADEME, APIC, CVTC, Union Sport & Cycle, la FUB, CNPA, Vélo&Territoires, FFC, FFVélo, af3v, FeMTV.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

au préalable de longs diagnostics, des phases de concertation et des diagnostics de faisabilité avant le passage en phase opérationnelle. Pourtant la situation de crise sanitaire presse les processus de décisions « classiques », et suppose de passer au plus vite à une phase opérationnelle. C'est ainsi qu'une certaine forme d'urbanisme a été mise en avant par les pouvoirs publics, pour pallier cet impératif de création de pistes cyclables dans un temps contraint. D'abord nommés « Coronapistes », puis pistes « temporaires », ou encore « transitoires », ces aménagements ont été la traduction concrète de la politique gouvernementale pour répondre au besoin d'aménagements cyclables maillés et sécurisés.

Nombreux ont été les qualificatifs utilisés pour décrire ces aménagements cyclables qui se sont développés à la suite du confinement du printemps 2020. Dans les premiers articles de presse traitant du sujet, pour relayer les initiatives à l'étranger on parlait d'urbanisme tactique, puis progressivement les termes d'urbanisme temporaire et transitoire se sont développés. On retiendra le terme d'urbanisme transitoire finalement le plus répandu en France suite à la crise, et le plus cohérent au vu des objectifs de ces aménagements. Il s'agit bien d'une forme d'urbanisme tactique puisqu'il permet des interventions à bas coûts et sur le court terme. Souvent associée à des mouvements citoyens, cette forme d'urbanisme s'est progressivement institutionnalisée pour devenir un outil à part entière pour les collectivités[54]. Cécile Diguet propose une définition, distinguant urbanisme temporaire et urbanisme transitoire, éclairante sur ces dynamiques : « *avec le terme d'urbanisme temporaire (…) l'accent est uniquement mis sur une notion de temps limité. L'adjectif transitoire, suggère, lui, que l'initiative s'inscrit dans une histoire connectée, pas seulement une juxtaposition d'usages sans lien avec l'avenir du territoire* »[55].

Ce nouvel instrument à destination des collectivités territoriales se traduit par des modalités de mises en œuvre peu contraignantes. En effet, cette mesure n'est pas rendue obligatoire et relève de la volonté de chaque collectivité territoriale. Par ailleurs, il s'agit essentiellement d'une aide technique et réglementaire. Cette aide se traduit donc principalement par le travail du Cerema[56] et la publication de guides techniques pour l'aménagement d'infrastructures cyclables temporaires ou de piétonnisation temporaire. Dans ces guides, publiés en mai 2020, le Cerema donne des leviers d'actions aux collectivités pour faciliter la circulation des cyclistes au déconfinement, comme la réduction du nombre de voies affectées au trafic motorisé, l'élargissement d'aménagements cyclables

54. M. Emond, (2019). *Quand les professionnels de l'aménagement s'approprient l'urbanisme tactique : regard sur la production de connaissances dans des projets récents au Québec* [Université de Montréal - Faculté de l'aménagement]. http://hdl.handle.net/1866/22424

55. *L'urbanisme transitoire : optimisation foncière ou fabrique urbaine partagée,* Étude de Diguet Cécile IAU-Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France, janvier 2018.

56. Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

existants, la modération de la vitesse, notamment, ainsi que des indications concrètes concernant la signalisation à utiliser pour mettre en œuvre ce type d'aménagements.

Par ailleurs, au-delà de ces fiches pratiques (principalement à destination des gestionnaires de voirie), suite aux recommandations du CVCT, l'aide de l'État auprès des collectivités dans la réalisation de leurs aménagements cyclables passe également par une simplification réglementaire. Les aménagements temporaires sont dispensés d'autorisations préalables, notamment pour les zones soumises à l'avis de l'ABF (Architectes des Bâtiments de France). Les aménagements transitoires se sont ainsi très vite développés sur le territoire (avec un objectif affiché dès le mois de mai de 1 000 km d'itinéraires temporaires au déconfinement). Ces aménagements ont pris des formes variées, allant de la simple bande cyclable à des pistes bidirectionnelles séparées physiquement de la chaussée. L'exemple des aménagements réalisés sur le territoire de Caen ci-dessous illustre ces différents types d'aménagements (fig.1).

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

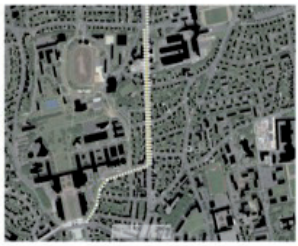
**Figure 1 – Exemples d'aménagements cyclables réalisés à Caen la mer (14)**

**Aménagements cyclables réalisés sur le territoire de Caen la mer (liste non exhaustive)**

**- Aménagement d'une piste bidirectionnelle sur le boulevard Guillou**

Piste bidirectionnelle séparée de la chaussée. Séparation matérialisée par des plots d'une part et d'autre part par un terre-plein existant (permettant une séparation stricte avec la circulation automobile).
Longueur : 600m

**- Aménagement de bandes cyclables rue de la Délivrande et avenue d'Edimburg**



Rue de la Délivrande : Création de deux bandes cyclables de part et d'autre de la rue. Cet aménagement est complété par l'instauration d'un double sens cyclable sur l'avenue d'Edimburg. Pistes matérialisées par un marquage au sol.
Longueur des aménagements : 1km

**- Aménagement d'une piste bidirectionnelle sur le viaduc de la Cavée**

Aménagement d'une piste cyclable sur le viaduc de la cavée, axe au fort traffic automobile. Aménagement sécurisé et séparé physiquement de la chaussée par un marquage au sol et des plots.
Longueur de l'aménagement : 950m

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

Si autant d'aménagements ont pu voir le jour en si peu temps, c'est précisément parce qu'ils s'inscrivent dans une vision durable. Ils découlent en effet d'une mise en œuvre anticipée et accélérée de la politique cyclable des collectivités.

Le CVTC dans sa première phase du *Suivi qualitatif de la dynamique des aménagements cyclables et piétons de transition en France* (juin- juillet 2020) a pu observer que les annonces d'aménagements de transition se concentrent sur la période allant de mi-avril au 11 mai. Des annonces qui interviennent très rapidement et bouleversent le schéma classique de l'aménagement urbain. Si certaines collectivités ont pris plus de temps à se positionner pour la réalisation de leurs aménagements (le CVTC a observé une seconde phase au mois de juin, et les annonces se sont finalement prolongées jusqu'à l'automne 2020), ces décisions sont tout de même intervenues dans un temps très court. Et pour cause, bien souvent seule une étude définitive était nécessaire, sans passer par les étapes de concertation, de diagnostic ou encore de conception. Si cette mise en œuvre aussi rapide a été possible, c'est précisément parce que ces aménagements s'appuient sur des réflexions et des politiques publiques déjà engagées par les collectivités et, souvent, qui avaient été proposés par des associations cyclables.

Dans son *suivi des aménagements cyclables de transition*, le CVTC observait que 75 % des collectivités ayant répondu à l'étude avaient accéléré leur politique cyclable. En effet, la majeure partie des projets d'aménagements de transition s'appuient sur un document de planification vélo préexistant (57 % des répondants à ce premier suivi réalisé par le CVTC). Mais la mobilisation de ce nouvel outil a également suscité chez certaines collectivités non pourvues de documents de planification cyclable le souhait d'en élaborer suite à cette crise. Par ailleurs, dès cette première phase d'étude (publiée en juillet 2020)[57], sur les 130 collectivités interrogées, un tiers déclarait déjà que ces aménagements n'étaient non pas temporaires, mais destinés à être pérennisés. Ainsi, ces aménagements faisant pour la plupart partie de la politique cyclable des collectivités, les diagnostics étaient pour beaucoup déjà entamés. De plus, à défaut d'études déjà engagées, les collectivités ont bénéficié de l'expertise des associations, notamment dans le contexte des élections municipales. La cartographie interactive du baromètre des villes cyclables de la FUB[58] a permis de mettre en avant les « points noirs » cyclables et les tronçons à aménager prioritairement, recensés par les usagers. Ainsi « *le diagnostic des habitants est ressorti lui-même* », et même si cette manière de faire est hors du cadre classique, « *c'est parce qu'on sait qu'on peut revenir dessus, que les coûts sont moindres et parce que c'est temporaire, qu'on pourra les faire évoluer* » selon les mots de Nicolas Joyau, vice-président en

57. https://www.villes-cyclables.org/mediacenter/uploads/suivi-qualitatif-phase-1.pdf?version=81b779e7.

58. "Baromètre parlons Vélo des villes cyclables 2019", une vaste enquête destinée à refléter la satisfaction des cyclistes dans les villes françaises.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

charge des mobilités à Caen la mer (entretien réalisé le 27 octobre 2020 à l'hôtel de ville de Caen).

L'urbanisme transitoire a ainsi été l'instrument privilégié pour répondre à l'urgence de la crise sanitaire. Sa mise en œuvre a été possible grâce au travail des associations et en particulier du CVTC qui a joué un rôle primordial de recensement des freins rencontrés par les collectivités. Ces aménagements, mis en place sur des axes nécessitant une sécurisation, un besoin d'élargissement, se sont multipliés depuis la fin du premier confinement. En novembre des collectivités annonçaient encore de nouveaux aménagements relevant de l'urbanisme transitoire. La mobilisation dans le temps de cet outil en illustre la bonne appropriation par les collectivités, et témoigne d'une volonté de poursuivre avec ces outils au-delà de la crise. En effet la deuxième phase du suivi qualitatif des aménagements cyclables de transition, montre cette dynamique, puisque sur les collectivités interrogées, neuf sur dix plébiscitent cette méthode de l'urbanisme transitoire pour réaliser de futurs aménagements cyclables.

### C. Une mise en œuvre spatialement inégalitaire

Les chiffres de la pratique cyclable témoignent d'une augmentation significative de la fréquentation des aménagements cyclables pour l'année 2020. Le bulletin *Fréquentation vélo et confinement* n° 13 de janvier 2021 publié par Vélo et Territoire[59] fait état d'une augmentation du nombre de passages de vélo de 10 % par rapport à la même période en 2019 (du 1er janvier au 31 décembre, confinements inclus). Il semblerait que cette dynamique de croissance de la pratique se poursuive dans le temps, avec une augmentation toujours significative sur le début de l'année 2021. Du 1er janvier au 2 mai 2021, 28 % de passages de vélo supplémentaires ont été observés par rapport à la même période en 2019. Cette augmentation de la fréquentation des itinéraires cyclables concerne tous les territoires, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux. Pourtant au regard des politiques publiques mises en œuvre en faveur du vélo, des disparités territoriales s'observent avec des territoires urbains qui s'avèrent être les principaux bénéficiaires de ces mesures.

Les mesures à destination des usagers à l'image du *Coup de Pouce Vélo réparation* et du *Coup de Pouce Remise en selle* étaient relativement bien réparties sur le territoire, en témoigne l'enquête de la Fub et Rozo dans laquelle 94 % des sondés se disaient satisfait de la proximité des réparateurs. Inversement, la mise en œuvre des pistes cyclables transitoires s'avère géographiquement plus contrastée. Les aménagements se concentrent dans les zones denses, et sont quasi-inexistants dans les territoires à dominante rurale. Dans le premier suivi

59. Depuis la fin du confinement du printemps 2020, Vélo et Territoires réalise un suivi mensuel de la pratique cyclable en France grâce aux compteurs vélo répartis sur le territoire.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

qualitatif des aménagements cyclables en France réalisé par le CVTC[60] en juillet 2020, sur l'ensemble des communes rurales interrogées, aucune n'avait déployé de piste transitoire. À l'inverse, plus de la moitié des communes urbaines avait déjà déployé des aménagements transitoires. Si ce constat peut s'expliquer au regard des évolutions des politiques et pratiques cyclables de ces dernières années en France – avec un retour du vélo qui s'effectue surtout dans les milieux urbains denses – ce constat trouve également une explication dans les modalités de mise en œuvre de cette politique cyclable.

Les collectivités des zones rurales ou périurbaines peu denses ont fait face à des difficultés dans l'emploi de l'urbanisme transitoire. Les modalités de mise en œuvre des aménagements transitoires peuvent expliquer ces disparités pour plusieurs raisons. Le caractère volontaire de cette mesure a pu constituer un premier frein. Les collectivités ayant déjà une politique cyclable définie, connaissaient les axes à sécuriser en priorité et pouvaient ainsi proposer des aménagements sans phase d'études préalables. Si la cartographie de la Fub (baromètre des villes cyclables) a pu aider certaines collectivités non pourvues en schéma cyclable, cet outil a montré ses limites pour les collectivités périurbaines et rurales[61]. Par ailleurs, cette aide essentiellement technique et réglementaire s'est avérée insuffisante pour certaines collectivités. Le travail du CVTC a mis en avant les difficultés de mise à l'agenda et de mise en œuvre de pistes cyclables transitoires pour celles-ci. Les collectivités répondantes ont pour beaucoup déclaré ne pas ressentir la nécessité de mettre à l'agenda des politiques cyclables dans la mesure où la demande est généralement très faible et les revendications associatives parfois inexistantes. Ainsi, face à une politique publique relevant de la volonté de chaque collectivité, l'absence de société civile mobilisée pour revendiquer des mesures en faveur du vélo a limité la dynamique dans certains territoires. De plus l'aide technique du Cerema n'a pas toujours permis de pallier le manque de compétences techniques rencontré par les petites collectivités et le besoin de soutien financier pour pouvoir mettre à bien ces aménagements. Ce constat est très largement partagé par les collectivités à caractère rural (selon le suivi CVTC).

Néanmoins, si les projets d'aménagements transitoires n'ont pas toujours abouti, la pratique cyclable a augmenté d'une manière globale, dans l'ensemble des territoires comme en témoignent les chiffres de Vélo et Territoires précédemment cités. Par ailleurs, si cette mesure ne s'est pas traduite par la création de pistes transitoires dans tous les territoires, des effets indirects de cette politique

60. Trois phases d'enquêtes ont été réalisées par le CVTC depuis le début du premier confinement le 17 mars 2020. Ces enquêtes ont pour but de suivre et d'évaluer la dynamique de mise en œuvre des aménagements cyclables et piétons de transition dans les collectivités territoriales françaises.

61. Sur la cartographie du Baromètre des villes cyclables ressortent principalement "les points noirs" et "tronçons à sécuriser" des grandes et moyennes villes.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)

sont notables. Le dernier bulletin de suivi du CVTC publié en 2021 témoigne de ces effets indirects. Pour plus de la moitié des collectivités interrogées n'ayant pas de projet d'aménagement de transition, la crise sanitaire a eu au moins un effet positif durable sur les politiques de mobilités locales, comme le lancement d'un document de planification ou l'accélération des réflexions.

## CONCLUSION

Les effets de la crise de la Covid-19 sur les politiques cyclables sont manifestes : le vélo a acquis une place inédite au sein des politiques contemporaines de mobilités. Ce changement ne découle pas d'une rupture en termes de mise à l'agenda, dont le processus a été très incrémental. La crise a, avant tout, accéléré la mise en œuvre d'un système vélo et d'un réseau de pistes cyclables grâce à la mobilisation de nouveaux instruments de politiques publiques. Cette analyse des processus de mise à l'agenda et de mise en œuvre met en évidence le rôle crucial des interactions entre acteurs associatifs et acteurs publics locaux et nationaux, qui se coordonnent en particulier au sein du CVCT. Pour autant, ces modalités de mise en œuvre créent des inégalités spatiales, dans la mesure où ces instruments sont difficiles à mobiliser en dehors des espaces urbains denses.

Afin de mieux prendre en compte l'hétérogénéité des politiques conduites par les collectivités territoriales, ces premières analyses à l'échelle nationale gagneraient à être mises à l'épreuve de nouvelles études de cas comparant de manière systématique des intercommunalités de métropoles, de villes moyennes, de couronnes périurbaines et d'espaces ruraux. Des comparaisons internationales, à l'échelle européenne et surtout mondiale, permettraient de mieux contextualiser la trajectoire française et le rôle joué par la crise de la Covid-19. Enfin, l'analyse des effets de ces politiques publiques pourrait prendre la forme de l'étude d'une part des aménagements et d'autre part des pratiques de mobilité cyclable. Une question centrale serait de mesurer leur répartition spatiale afin de comprendre les enjeux d'inégalités socio-spatiales associées.

© Institut des Études Juridiques de l'Urbanisme, de la Construction et de l'Environnement | Téléchargé le 24/04/2022 sur www.cairn.info via Université Paris-Saclay (IP: 195.221.160.9)