



La politique cyclable à Rennes depuis 2005 : un exemple de construction collective de l'action publique locale

Kevin MELLOU

Mémoire de 4e année

Séminaire : Action Publique Locale

Sous la direction de : M. Philippe LEROY

2009 - 2010

« Ce travail s'inscrit dans le cadre d'un apprentissage de la recherche. Il est donc nécessairement inabouti et présente des imperfections et des insuffisances. Par ailleurs, l'IEP n'entend donner aucune approbation aux informations et aux analyses contenues dans ce mémoire. Elles doivent être considérées comme relevant de la seule responsabilité de l'auteur ».

Remerciements

Je tiens ici à remercier tous ceux qui ont accepté de m'accorder un peu de leur temps pour répondre à mes questions. J'espère ne pas avoir déformé leurs propos.

Un merci tout particulier à Joël Fertillet pour sa gentillesse et sa disponibilité.

Un grand merci, enfin, à Philippe Leroy, sans les conseils et les encouragements duquel je n'aurais pas réussi à terminer ce travail.

Sommaire

Liste des sigles et abréviations.....	6
Introduction.....	7
1. Le choix du sujet : une volonté de travailler sur une politique de transport urbain d'actualité.....	7
2. Le vélo à Rennes : mise en perspective historique.....	10
3. Le cadre théorique : la sociologie de l'action publique.....	17
4. Présentation de l'enquête et du plan.....	20
I. Penser la politique cyclable. Entre consensus et conflits.....	22
A. Une politique devenue consensuelle et apolitique ?.....	23
1. Automobile : la fin du monopole légitime de la mobilité urbaine.....	23
2. Le vélo, un objet apolitique ?.....	25
3. Une action publique insuffisante ? Les conflits autour de la politique cyclable.....	27
B. Après le « tout-voiture ». « Tout-vélo » ou multimodalité ?.....	29
1. Remédier au « tout-voiture » par le « tout-modes doux » : la vision des usagers.....	30
2. Une action publique inscrite dans un référentiel multimodal.....	32
3. Les élus locaux : des médiateurs locaux ?.....	34
C. Comment organiser la politique cyclable ?.....	36
1. Sécurité routière, voiries, transports publics ou modes doux ? Une transversalité problématique.....	37
2. Une complexité institutionnelle en forme de difficulté.....	39
II. Faire la politique cyclable : un réseau d'action local à géométrie variable.....	42
A. Le schéma directeur vélo : Rennes Métropole face aux communes.....	43
1. Créer une politique intercommunale du vélo.....	43
2. La construction du SDV : le travail d'un bureau d'études.....	45
3. La difficile mise en place du SDV.....	47
B. Une nouvelle offre de vélo en libre-service : Rennes Métropole face à des entreprises privées.....	48
1. Le dialogue compétitif : quand les entreprises participent à la définition de l'action publique.....	49
2. Rennes Métropole et Keolis Rennes : un exemple de communauté de politique publique ?.....	52
3. Les marginalisés : une protestation sur la forme, manquant de ressources.....	55
C. Les aménagements cyclables à Rennes : la mairie face aux usagers.....	57
1. Une interaction institutionnalisée et conflictuelle.....	57
2. Une relation asymétrique entre élus, techniciens et usagers.....	59
3. Le Code de la Rue, une nouvelle donne ?.....	61
III. L'importance des contextes national, européen et global : les limites de	

l'autonomie du jeu local.....	65
A. Le poids des normes nationales sur le jeu local.....	66
1. L'État en filigrane: des contraintes juridiques, mais peu d'assistance financière.....	66
2. Une ressource pour les usagers, une contrainte pour les élus ?.....	69
3. Effets d'images et marketing territorial : une contrainte indirecte ?.....	71
B. « S'inspirer de ce qui se fait ailleurs ». Apprentissages et convergences dans la politique cyclable.....	74
1. Apprendre de l'extérieur : des exemples français et européens.....	75
2. La participation des organisations locales à des organisations nationales.....	77
3. Circulation d'innovations et convergences : une politique cyclable standardisée ?.....	79
Conclusion.....	81
Bibliographie.....	85
Annexes.....	89
Annexe I.....	89
Liste des entretiens réalisés.....	89
Annexe II.....	90
Les différents aménagements cyclables.....	90
Annexe III.....	92
Les itinéraires prévus par le schéma directeur vélo de Rennes Métropole.....	92
Annexe IV.....	93
L'évolution du budget de la politique cyclable de la Ville de Rennes et de sa répartition de 1991 à 2010.....	93
Annexe V.....	95
L'évolution des aménagements cyclables dans la ville de Rennes entre 1990 et 2008.....	95
Annexe VI.....	97
Organigramme du Club des Villes et Territoires Cyclables.....	97
Annexe VII.....	98
Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.....	98
Annexe VIII.....	102
Décret n° 2008-754 du 30 juillet 2008 portant diverses dispositions de sécurité routière.....	102

Liste des sigles et abréviations

AOTU : autorité organisatrice de transport urbain

AUDIAR : agence d'urbanisme de développement intercommunal de l'agglomération rennaise

CERTU : centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

DDE : direction départementale de l'équipement

DSP : délégation de service public

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

FUBicy : fédération des usagers de bicyclette

Loi LAURE : loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

Loi LOTI : loi d'orientation des transports intérieurs.

Loi SRU : loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

PDU : plan de déplacements urbains

RME : Rennes Métropole Écologie

SDV : schéma directeur vélo

VLS : vélo en libre-service

Introduction

1. Le choix du sujet : une volonté de travailler sur une politique de transport urbain d'actualité.

Le choix de mon sujet de mémoire s'explique en premier lieu par mon stage de fin de troisième année, qui m'a permis de passer deux mois, juillet et août 2009, dans le service d'études urbaines de la commune allemande de Bad Dürkheim. Ce qui était une simple curiosité pour les problématiques liées aux politiques d'aménagement du territoire et de l'espace urbain a alors commencé à prendre la forme d'un projet d'orientation plus précis.

J'en suis donc venu, assez naturellement, alors que je réfléchissais à la direction à donner à ma quatrième année, à choisir le séminaire Action Publique Locale et à souhaiter traiter un sujet relevant de ces questions. Cette orientation ciblait toutefois un champ assez large, et, pour tout dire, un peu vague, principalement en raison de la grande diversité des politiques publiques auxquelles peut être accolée l'étiquette de « politiques urbaines ». J'ai finalement choisi de m'intéresser à une question relevant des politiques publiques en matière de transports urbains.

Les transports urbains me semblaient en effet constituer un des secteurs des politiques publiques municipales ou intercommunales aux effets les plus visibles. Ils occupent une place importante dans l'espace public urbain, et agissent en synergie avec la majorité des autres politiques urbaines : qu'il s'agisse de construire un nouvel équipement culturel, de désenclaver un quartier présentant des difficultés sociales importantes, ou d'installer une nouvelle zone d'activité commerciale, la question de l'accessibilité se pose toujours.

La prise en charge par l'autorité publique locale des questions relatives aux mobilités urbaines est largement acceptée, à tel point qu'elle relève presque de l'évidence. Les investissements lourds que requièrent la construction et l'entretien de réseaux de transport ne peuvent être assumés que par la puissance publique, de même que le partage de l'espace et la cohabitation entre différents flux de déplacements ne peuvent être gérées que par une autorité unique. Parallèlement, une connaissance assez fine du terrain est nécessaire à la mise en place d'une offre pertinente, ce qui justifie la gestion de ce problème à l'échelle locale.

Si cette conception des transports urbains comme prérogative centrale et régaliennne du pouvoir public est ancienne et remarquablement constante, de même que les question relatives à la mobilité urbaine, les mesures mises en œuvre pour répondre à ces problématiques ont, elles, considérablement évolué au cours du temps. Les arbitrages entre transports individuels et transports en commun, comme entre les différents modes de transports sont en effet variables d'une ville à l'autre, et, surtout, d'une époque à l'autre. Que l'on songe, par exemple, aux distinctions faites entre le « tout-bagnole » et les politiques de promotion volontariste des transports en commun, ou aux différences étudiées entre les « élus du tramway » et les « élus du métro »¹.

Chaque époque a ainsi connu ses modes de transports favoris, qui semblent fortement corrélés à des préoccupations plus globales concernant l'aménagement urbain, et même à des représentations très générales des sociétés dans lesquelles nous évoluons. La voiture personnelle fut ainsi portée aux nues durant les années 1960 et 1970, à force de pénétrantes, d'autoroutes urbaines et de voies sur berges, alors que l'individualisation de la société et la croyance dans le progrès technique marquaient les esprits. Le tramway moderne lui a succédé, à partir des années 1980, après les chocs pétroliers, alors qu'émergeaient des interrogations relatives à la pollution atmosphérique, à la saturation du trafic urbain.

1 BIGEY M., Les élus du tramway, mémoires d'un technocrate, Lieu Commun, Paris, 1993, 250p.

C'est cette réflexion qui m'a mené à mon sujet de mémoire. Mon souhait premier était donc de travailler sur une question relative aux transports urbains, sur la transversalité qu'ils présentent et sur les effets d'images qu'ils provoquent. Il restait alors à déterminer un terrain plus précis, un objet d'enquête concret adapté à ces questions de départ.

La zone géographique de mon enquête fut assez simple à décider, puisque la limitation à l'agglomération rennaise, pour des raisons de faisabilité, s'est imposée comme une évidence. Le choix de l'objet lui-même fut plus délicat, plusieurs idées me venant à l'esprit : seconde ligne de métro, transports de nuit, carte KorriGo... C'est finalement sur la politique cyclable que j'ai décidé de travailler, pour deux raisons principales : l'actualité du sujet, et, encore une fois, mon expérience personnelle.

Quand on songe à la décennie qui vient de s'écouler, l'innovation la plus visible en matière de transports urbains est probablement le vélo en libre service (VLS ci-après). Cette remise au goût du jour d'un moyen de transport tombé en désuétude, paraît s'inscrire à merveille dans « l'air du temps », les impératifs de chasse au CO₂, le désir de « villes à vivre », calmes et vertes. Après les succès médiatiques du Vélo'V lyonnais et du Vélib' parisien, en 2005 et 2007, une sorte de course au VLS semble s'être mise en place entre les grandes villes françaises.

J'avais également étudié un an à l'Université de Växjö, ville moyenne du sud de la Suède qui se proclame fièrement « *la plus verte d'Europe* »². Le vélo y occupait une place très importante, les aménagements cyclables étaient d'une qualité rarement atteinte en France, et, en même temps que je redécouvrais ce moyen de déplacement, je m'interrogeais sur les raisons qui pouvaient expliquer une telle différence.

2 "Europas grönaste stad", 24% des déplacements s'y effectuent à vélo, 18% à pied, 12% en bus, et seulement 45% en voiture (Source : <http://www.vaxjo.se/upload/4445/RVUuppfoljning2004.pdf>)

C'est donc cette expérience personnelle, conjuguée à l'actualité du VLS³ et au caractère stimulant que peut avoir un objet aussi récent que celui-ci, qui m'a conduit à privilégier la politique cyclable à d'autres politiques publiques qui auraient pu constituer d'autres objets d'enquêtes tout à fait intéressants : le métro rennais, le BusWay nantais⁴,...

2. Le vélo à Rennes : mise en perspective historique

Traiter des politiques cyclables dans l'agglomération rennaise suppose évidemment de s'arrêter quelque peu sur ce qui fait la particularité du contexte local. En l'occurrence, la Ville de Rennes fut longtemps tenue pour un modèle de ville cyclable en France, au même titre que Strasbourg, alors même que le contexte national était plus propice à l'affranchissement de toutes les barrières à la circulation automobile qu'à la promotion des modes actifs, comme l'explique Éric Berroche, l'actuel adjoint au maire en charge des transports.

a. Une pionnière des itinéraires cyclables dans les années 1990

Comme partout dans le pays, la part modale du vélo à Rennes, c'est à dire le pourcentage de déplacements effectués en utilisant ce mode de transport, n'a cessé de reculer de l'après-guerre jusqu'aux années 1990. Le vélo était pénalisé par l'image d'un objet démodé et désuet, en même temps qu'il souffrait d'un partage de la rue visant à offrir la plus grande part possible à l'automobile. Un chiffre symptomatique suffit probablement à illustrer ce recul : de 11% en 1978, la part des deux roues dans les déplacements urbains tombe à 4,5% en 1990⁵.

3 Particulièrement vraie dans le contexte rennais, puisque la mise en place progressive du VéloSTAR rennais coïncidait avec la rentrée scolaire.

4 Le BusWay, lancé à Nantes en 2006, est un bus de grande taille, en site de circulation propre, présenté comme un hybride entre bus et tramway.

5 ADEME/Énergie – Cités, *Politiques en faveur du développement du vélo*, 2001, p.67

C'est à cette date que Rennes se dote d'une véritable politique cyclable. Par politique cyclable, il faut ici entendre une politique publique visant à augmenter la part modale du vélo dans les déplacements urbains. Étant donné que le gouvernement local ne dispose d'aucun moyen coercitif permettant de dicter directement l'utilisation d'un mode de transport particulier aux citoyens, les mesures prises pour parvenir à cette fin ont toujours été et demeurent des mesures d'incitation et d'encouragement à la pratique du vélo. Pour cela, un nombre d'outils relativement restreint est mobilisé : il peut s'agir d'infléchir le partage de la rue en faveur des bicyclettes, ce qui suppose la construction d'aménagements cyclables⁶, ou de revaloriser l'image du vélo, ce qui passe davantage par un travail de communication.

Christian Benoist, qui fut adjoint au maire en charge des transports de 1977 à 1995, a joué un rôle-clé dans l'émergence d'une politique cyclable rennaise. Aujourd'hui encore, le souvenir de son action reste vivace, Joël Fertillet, membre de l'association de cyclistes Rayons d'Action, allant jusqu'à le qualifier comme étant la personne « *qui a le plus fait pour le vélo à Rennes* »⁷. L'action publique rennaise en matière de politique cyclable commence dès les années 1970, avec la création d'un premier SDV en 1975, et le vote d'un second schéma particulièrement ambitieux en 1984. Ceux-ci resteront néanmoins à l'état de projet jamais réellement concrétisés. En fait, la politique cyclable ne prend de l'importance qu'au début des années 1990.

C'est à cette date que l'idée de réduire la largeur de la voirie dédiée à l'automobile commence en effet à se concrétiser. Une association d'usagers se crée, la Route Bleue. Son objectif, alors extrêmement novateur en France, est la promotion du vélo comme moyen de transport urbain. Elle se veut une sorte de groupe de pression, attirant l'attention de la municipalité sur les difficultés rencontrées par les cyclistes. La ville de Rennes réalise

6 Voir Annexe II pour une description des principaux aménagements cyclables.

7 Entretien avec Joël Fertillet, 1er avril.

alors des aménagements cyclables avec un fort dynamisme, que seule Strasbourg égale dans le pays. Rennes se munit ainsi d'une image de « *ville pionnière [où] les cyclistes restent les rois de l'asphalte* »⁸. Comme pour illustrer ce rôle de leader dans la réhabilitation du vélo urbain, Christian Benoist préside le Club des Villes Cyclables de 1991 à 1993.

En particulier, la ville développe plusieurs innovations majeures en matières d'infrastructures cyclables et réglementation de la circulation urbaine, devançant de plusieurs années le législateur. Une réglementation spéciale s'applique alors à Rennes, le Code de la Route ne prévoyant pas l'existence de plusieurs des équipements installés. Une signalétique spéciale est par exemple développée, telle que l'utilisation de peinture verte pour le marquage au sol concernant les cyclistes.

De la même façon, c'est à Rennes que sont installés, en 1992, les premiers sas-vélo français. Un sas-vélo est un espace aménagé aux intersections. Il traverse la route dans sa largeur, et permet aux cyclistes, lors d'un feu rouge, de s'arrêter 3 à 5 mètres devant les automobiles. Lorsque le feu passe au vert, les cyclistes peuvent ainsi s'élancer plus confortablement et tourner à gauche de façon plus sûre. Cette innovation a fait ses preuves, à tel point qu'elle est introduite dans le Code de la Route en 1998⁹.

Les contre-sens cyclables, qui permettent aux cyclistes de s'affranchir des sens uniques, sont également expérimentés. Ces aménagements sont particulièrement importants, puisqu'ils marquent la reconnaissance du vélo comme un moyen de transport urbain à part entière : il s'agit de permettre au cycliste d'aller le plus vite possible d'un point à un autre. La logique qui préside à l'aménagement de double-sens cyclables est donc très différente de celle qui considère le vélo comme un loisir, un mode de transport avant tout ludique, axé « sur la balade dominicale », comme le résume Xavier Baron, militant aux Verts de Rennes.

8 « Rennes fait un boulevard au vélo », *Libération*, 21 septembre 1999.

9 Article R415-5 du Code de la Route.

De 1991 à 2001, la longueur des itinéraires cyclables est multipliée par cinq, passant de 31 à 144 kilomètres¹⁰. Ce volontarisme politique paie, puisque en 1999, la part modale du vélo atteint 4%, repartant à la hausse après des années de chute continue¹¹. Plus encore, le travail de l'époque a permis une évolution des habitudes de circulation, et une meilleure cohabitation entre les différents modes.

b. Le Vélo à la Carte, premier vélo en libre-service informatisé

Au delà de ce rôle pionnier en matière de partage de la voirie, Rennes s'est illustrée par une autre innovation majeure dans les politiques cyclables : le vélo en libre-service. Certes, l'idée de faire du vélo un bien commun, librement disponible pour tous, n'est pas vraiment nouvelle, et encore moins rennaise. Les premières tentatives allant dans ce sens remontent en effet aux années 1970, et sont à relier aux mouvements alternatifs particulièrement dynamiques à l'époque. À Amsterdam et Copenhague, des associations mettent ainsi à disposition, de façon totalement libre, des vélos récupérés. En 1974, La Rochelle lance ses « Vélos Jaunes », 350 vélos mis à disposition du public dans trois stations. Tous ces systèmes se heurtent néanmoins au vandalisme, et ne parviennent pas à des résultats satisfaisants.

Le système de vélo en libre-service tel qu'il a triomphé repose sur une caractéristique essentielle, ce que souligne Ronan Mulet, aujourd'hui directeur marketing chez SmartBike : l'utilisation des méthodes informatiques de traçabilité, qui permettent de localiser les vélos, de les associer à un utilisateur, et de gérer la disponibilité des différentes stations en temps réel.

10 Voir Annexe V.

11 Plusieurs précisions doivent ici être apportées concernant les indicateurs de part modale et leurs variations. Tout d'abord, le chiffre de 1990 (4,5%) comprend les deux-roues motorisés, ce qui n'est plus le cas de celui de 1999. Ensuite, ces chiffres doivent être remis en perspective : rares sont les villes françaises où la part modale du vélo dépasse 5% et faire passer la part de l'automobile de 60% à 57% (objectif du PDU 2007-2017) représenterait une baisse de 105.000 déplacements par jour. De plus, la part modale d'un mode de transport est une donnée relativement rigide, rendant toute variation digne d'intérêt.

Ce système est bel et bien apparu en 1998 à Rennes, de façon assez singulière. À cette époque, le marché du mobilier urbain¹² de la commune était en cours de renouvellement. Ce marché était attribué depuis plusieurs années à JC Decaux. La compagnie Clear Channel Adshel, souhaitant le ravir, décida de jouer sur l'image de ville cyclable que s'était forgée Rennes. Elle offrit deux alternatives à la municipalité : soit elle reversait 5% de son chiffre d'affaires net à la commune, soit elle ne reversait que 2,5% de celui-ci mais installait en plus un système informatisé de 200 vélos, mais gratuitement à disposition du public. C'est la deuxième proposition qui fut retenue, menant à la création des Vélos à la Carte, innovation promise à un bel avenir.

Le Vélo à la Carte, s'il réussit à placer Rennes une nouvelle fois sous les projecteurs, lui attirant de nombreuses visites d'élus français et étrangers, connut cependant plusieurs difficultés, liées certainement au caractère un peu impromptu de son apparition sur la scène rennaise, qui s'ajoutait à sa nouveauté. Il fallut tout d'abord répartir les 25 stations proposées par Adshell, et le critère retenu fut celui de la « diplomatie »¹³, menant à placer au moins une station dans chaque quartier, avec pour conséquence un maillage très lâche. En 2008, alors que le contrat arrivait à sa fin, un des responsables du système se montrait lapidaire : « *Ce sont les élus qui ont décidé du lieu d'implantation des stations. Chacun a voulu en avoir une dans son quartier. Résultat, on a saupoudré.* »¹⁴

Cette difficulté fut d'autant plus gênante qu'elle se superposait à un problème de type contractuel. Le contrat signé était en effet litigieux, entraînant un contentieux avec JC Decaux, qui s'estimait victime d'une concurrence déloyale. De plus, le montage financier, était relativement

12 Le marché du mobilier urbain est généralement attribué à des compagnies privées qui se voient accorder, en contrepartie, le droit d'afficher des publicités.

13 Entretien avec Catherine Joly, vice-présidente en charge des modes doux à Rennes Métropole, et adjointe en charge des modes doux à la Ville de Rennes de 2001 à 2008, le 8 avril.

14 « Tour de France du vélo partagé », *Le Monde*, le 14 mars 2008.

opaque, signale Catherine Joly, ce qui empêchait une évaluation fiable du coût réel du service :

Les gens disaient toujours : « mais si c'est déconnecté du marché du mobilier urbain, combien est-ce que ça va coûter ? ». Et Clear Channel a toujours entretenu le flou, on a eu les pires difficultés à savoir ce que ça coûtait financièrement cette affaire. On avait des évaluations qui allaient de 1500 euros par vélo et par an à 4000.

Finalement, le système reste figé et ses débuts encourageants restent sans lendemain. Le VLS ne décolle en France qu'en 2005, lorsque JC Decaux, qui a tiré les leçons de son échec rennais, installe le Vélo'V lyonnais, à une échelle bien supérieure : 4000 vélos et 340 stations, qui marque une ruée des villes vers cet équipement¹⁵. Deux ans plus tard, le très médiatique succès du Vélib' parisien consacre le VLS et achève de faire tomber le Vélo à la Carte rennais dans l'indifférence.

c. Le début des années 2000, entre continuité et ralentissement

Au début des années 2000, la Route Bleue ralentit ses activités pour finalement disparaître, laissant les cyclistes sans voix auprès des collectivités. En 2002, pour le premier budget voté par l'équipe issue des élections de 2001, lors desquelles la majorité s'est ouverte pour la première fois aux Verts, le budget de la politique cyclable atteint son plus haut niveau.

Malgré cela, le rythme d'aménagement ralentit, principalement parce que les itinéraires les moins problématiques ont été réalisés au cours des années 1990. La période peut être qualifiée de gestionnaire, dans le sens où, si la politique cyclable n'est pas remise en cause, l'action publique ne connaît pas de nouveauté marquante. Ce n'est qu'à l'occasion de la révision du PDU,

¹⁵ Alors qu'entre 1998 et 2007 seules Rennes et Lyon s'étaient dotées d'un VLS, 11 villes l'ont fait en 2007, 6 en 2008, 6 en 2009 et 3 en 2010.

alors que se profile l'expiration du contrat de VLS, qu'elle va évoluer de nouveau.

d. Le PDU de 2007 - 2017

Le 05 juillet 2007 fut adoptée la version révisée du PDU de Rennes Métropole, devenue communauté de communes en 2001. Le PDU est un outil dont l'existence remonte à 1982, et à la loi LOTI. Cependant, il a été profondément repensé par deux lois de la fin des années 1990 : la loi LAURE et la loi SRU, qui ont conféré au PDU une mission de rééquilibrage des modes de transports, et donc, de développement d'offres alternatives à la voiture individuelle.

Concernant la politique cyclable, le PDU se fixe un objectif chiffré : le passage de la part modale du vélo de 3 à 4% en dix ans. Le plan prévoit la fin du contrat liant Clear Channel à la Ville de Rennes, et donc la mise en place d'une nouvelle offre de VLS. Le SDV, élaboré en 2006 en vue de la révision du plan, occupe également une place importante, et marque l'arrivée de l'échelon intercommunal dans l'aménagement d'itinéraires cyclables.

C'est à cette époque que se met en place la configuration actuelle de la politique cyclable de l'agglomération rennaise : en effet, une nouvelle association d'usagers, Rayons d'Action, est créée en 2005, avec la même mission que la Route Bleue dans la décennie précédente : faire la promotion du vélo comme moyen de transport quotidien et faire pression sur les autorités publiques pour obtenir des aménagements cyclables.

Temporellement parlant, l'objet de cette enquête se borne donc à la période allant de la création de cette association à aujourd'hui. Le questionnement qui émerge alors est le suivant : quelles actions concrètes ont marqué l'action publique rennaise en matière de politique cyclable durant cette période ? Comment s'est traduite la volonté politique exprimée par le PDU ?

3. Le cadre théorique : la sociologie de l'action publique

Un élément remarquable de la politique cyclable couvrant cette période est la multiplicité des acteurs qui participent, ou prétendent participer, d'une façon ou d'une autre, à sa définition, et, dans une moindre mesure, à sa mise en œuvre. La politique cyclable rennaise semble donc pouvoir être analysée à travers le prisme de la sociologie de l'action publique. Davantage qu'une politique publique locale, elle constitue un exemple d'action publique locale, dans le sens où elle ne peut se réduire à la traduction d'une volonté institutionnelle unique¹⁶.

De plus, s'il existe indubitablement une forme de politique cyclable dans l'agglomération rennaise, dans la mesure où sont entreprises plusieurs actions tendant vers un objectif commun et bien défini qui est la promotion du vélo comme mode de déplacement urbain, il est plus difficile de se représenter cet ensemble d'actions comme un tout monolithique, qui serait parfaitement planifié et coordonné. Les actions entreprises depuis 2005 et qui entrent dans le cadre de la politique cyclable sont en effet des constructions de différentes configurations d'acteurs, qui se recoupent autant qu'elles se distinguent.

Le problème qui se pose alors est proche de celui suggéré par la notion de gouvernance : « qui gouverne lorsque personne ne gouverne ? »¹⁷. La politique cyclable menée dans l'espace urbain rennais peut être appréhendée comme un exemple de gouvernance locale, c'est-à-dire une série d'actions issue « d'un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés

16 COMMAILLE, J., « Sociologie de l'action publique », dans BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 413 – 421.

17 FAVRE, P., « Qui gouverne lorsque personne ne gouverne ? », cité par LE GALÈS, P. « Gouvernance », dans BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 242 – 249.

collectivement »¹⁸. La notion de réseau d'action publique permet de modéliser ces interactions entre acteurs, cette construction plurielle de l'action publique.

Dans ce cadre, comprendre l'action publique locale implique comprendre comment les interactions entre acteurs peuvent influencer sur le contenu de celle-ci, quelles stratégies ils structurent autour d'elle. C'est également comprendre le sens qui lui est donné dans une société complexe, fragmentée, et centrée sur elle-même¹⁹. C'est enfin, s'interroger sur ce qui peut-être vraiment local dans une action publique, c'est-à-dire savoir jusqu'à quel point le jeu local est autonome du contexte national, européen et global, et quel est l'impact de ces échelons sur l'échelon local.

Plusieurs modèles théoriques ont été élaborés pour répondre à ces questions, pour traiter des politiques publiques comme des construits collectifs. Ils furent toutefois pensés pour s'appliquer à l'État en premier lieu, puis adaptés à l'action publique locale. Une approche, dans la lignée de la sociologie des organisations, se focalise davantage sur le rôle des stratégies des acteurs, conditionnées par leurs intérêts propres. Il a pu lui être reproché de ne pas tenir suffisamment compte des idées des acteurs, c'est-à-dire leurs convictions personnelles sur ce qui est souhaitable ou non, bien ou mal²⁰.

À contrario, les approches cognitives des politiques publiques, dont le développement débute à la fin des années 1980, souligne le rôle des idées, des représentations sociales de la réalité, dans les choix qui sont faits dans toutes les étapes des politiques publiques décrites par l'approche séquentielle, de la mise sur agenda d'un problème à l'évaluation des

18 LE GALÈS, P., *art. cit.*, p.243

19 MULLER, P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, 2005, p. 155 – 187.

20 SABATIER P., SCHLAGER E., « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.209 – 234.

solutions mises en œuvre. Il leur fut parfois reproché de négliger la dimension stratégique des interactions entre les acteurs.

Pour des raisons de faisabilité, il a été choisi de se focaliser principalement sur les acteurs collectifs de l'action publique rennaise impliqués dans la politique cyclable : Rennes Métropole, la Ville de Rennes, les entreprises impliquées dans le VLS, l'association Rayons d'Action et un mouvement politique, les Verts de Rennes

Non pas qu'une analyse focalisée sur les acteurs individuels aurait été absurde, mais elle aurait nécessité de rencontrer plus d'acteurs. Il apparaissait de plus difficile, pour un étudiant débutant en recherche, de se focaliser sur des stratégies individuelles qui demandent une bonne maîtrise des techniques d'entretien pour être révélées. Cependant, comprendre l'action d'un acteur collectif suppose, par moments, de s'arrêter sur certains des individus qui le composent, particulièrement quand il s'agit d'analyser les représentations sociales d'un problème, ou, plus généralement des déterminants idéologiques.

Ce travail porte donc sur la marge de manœuvre des institutions publiques que sont la Ville de Rennes et Rennes Métropole dans le cadre de la politique cyclable. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure ces acteurs, qui sont perçus comme les acteurs politiquement légitimes pour la conduite de l'action publique locale, sont libres de leur choix, et dans quelle mesure l'action publique locale est aujourd'hui le produit d'une construction collective, dans laquelle les acteurs se contraignent mutuellement, en même temps qu'ils s'entraident.

Il était supposé, au début de cette enquête, que ces institutions ne disposaient que d'une liberté d'action limitée dans la conduite de la politique cyclable, en raisons de contraintes juridiques, obligeant à la mise en place de certains aménagements minimaux, d'un déficit en expertise, qui imposerait le

recours à des entreprises privées, et de contraintes relatives à la concurrence entre les territoires.

4. Présentation de l'enquête et du plan

Pour répondre à ces interrogations, les deux principales techniques d'enquêtes utilisées furent le travail sur documents et la réalisation d'entretiens avec des acteurs impliqués dans la politique cyclable rennaise.

Les documents mobilisés consistent essentiellement en des articles de presse, des documents à caractère officiel, tels que le PDU ou encore des délibérations du bureau de RM, des compte-rendus de réunions de travail, qu'ils aient été rédigés de façon officielle ou officieuse, et des documents techniques, comme des études ou des statistiques. Sporadiquement, des notes de blog et d'autres ressources en ligne ont été utilisées, afin de développer la position d'acteurs qui n'ont pas été rencontrés directement.

Un total de neuf entretiens, dont un exploratoire et un téléphonique, fut réalisé pour les besoins de ce travail, d'une durée moyenne d'une heure²¹. Il s'agissait d'entretiens semi-directifs, avec grille d'entretien, visant toutefois à laisser la plus grande liberté aux acteurs interrogés, principalement en raison de la dimension cognitive de certaines hypothèses de travail, qui imposaient, pour être vérifiées ou infirmées, de dégager des cadres généraux d'interprétation.

L'identification des acteurs à interroger n'a pas été aisée, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, certains des aspects étudiés commencent à dater quelque peu, d'autant plus que les élections de 2008 ont modifié la position de plusieurs acteurs, le maire lui-même. Les acteurs interrogés étaient parfois en place depuis peu de temps, ou, inversement, retirés de l'action publique locale depuis un petit moment, ce qui les empêchait de livrer une vision sur toute la période étudiée. Ensuite, la politique cyclable est plutôt

²¹ Pour une liste détaillée des personnes rencontrées, voir Annexe I.

discrète, mobilise des budgets qui, dans leur valeur absolue, restent modestes, peu à même de provoquer de bruyants débats. Elle est ainsi faite de petits aménagements ponctuels qui laissent peu de traces, peu de souvenirs.

Un premier chapitre cherchera à démontrer en quoi la définition de la politique cyclable rennaise est largement tributaire des « idées » que les acteurs se font du transport urbain, dans le sens où ses objectifs sont élaborées en tenant compte de la représentation sociale du vélo. Dans un second temps, une approche plus stratégique sera adoptée, afin d'expliquer en quoi la configuration des acteurs, qui peut être modélisée comme un réseau local d'action publique, joue un rôle important dans l'élaboration des modalités d'action publique, la définition des « aspects secondaires » de celle-ci, et sa mise en œuvre. Enfin, le dernier chapitre s'interrogera sur l'autonomie de ce jeu local, insistant sur le poids important que jouent les contextes national, européen et global dans l'action publique rennaise en matière de vélo.

I. Penser la politique cyclable. Entre consensus et conflits.

Comprendre la politique cyclable menée dans l'agglomération rennaise, suppose tout d'abord de se poser la question du sens. Pourquoi favoriser l'utilisation du vélo en ville ? Cette question, qui peut sembler naïve, voire simpliste, est en fait importante.

Les réponses qui y sont apportées dépendent en effet fortement de l'idéologie des acteurs auxquels elle est posée. Elle est la conséquence de tout un ensemble de représentations sociales concernant, bien sûr, le vélo en lui-même, mais aussi les autres modes de transports, l'espace urbain dans son ensemble, et, finalement, la société dans son intégralité. Une divergence des participants sur ces points ne peut qu'entraîner des conflits quant à la conduite de l'action publique, allant de la discorde sur un détail mineur à la remise en question de son existence, si les acteurs considèrent qu'il n'y a pas de problème à traiter ou que le problème n'appelle pas une prise en charge par la collectivité.

Il est intéressant d'observer qu'aujourd'hui, à Rennes, l'existence d'une politique cyclable fait l'objet d'un large consensus, aucun acteur ne la remettant en cause. En revanche, la définition des actions qui doivent être menées dans ce cadre fait l'objet de désaccords. Ceux-ci peuvent s'expliquer par des conceptions différentes du problème auquel la politique cyclable est censée apporter une solution : s'agit-il d'une réponse à une utilisation trop importante de la voiture individuelle ou d'une réponse aux difficultés que rencontrent les cyclistes dans leurs déplacements ? Un autre différend tient à la façon dont le problème est institutionnalisé, c'est-à-dire à

l'organisation de sa prise en charge par les services communaux et intercommunaux. Elle oscille entre deux modèles : celui porté par les acteurs souhaitant une politique cyclable autonome et celui porté par les acteurs partisans d'une intégration au secteur plus large de la voirie et des déplacements.

A. Une politique devenue consensuelle et apolitique ?

Alors que mener une politique cyclable au début des années 1990 requérait une certaine audace, dans la mesure où les réactions des habitants étaient généralement très négatives, il semble qu'aujourd'hui la nécessité de favoriser des alternatives à la voiture soit bien acceptée.

Un autre aspect intéressant réside dans l'absence apparente de clivages partisans au sein des acteurs de la politique cyclable, laissant penser à une politique apolitique, consensuelle par delà les idéologies.

Cet unanimisme se fissure cependant dès qu'il s'agit de dépasser le stade des proclamations et de réfléchir à des objectifs et mesures concrètes.

1. Automobile : la fin du monopole légitime de la mobilité urbaine

Le premier constat qui s'impose est le rejet, par tous les acteurs rencontrés, d'une politique de transports urbains qui soit exclusivement axée sur l'usage de l'automobile individuelle. Ce rejet leur semble d'ailleurs relever d'une sorte d'évidence, à tel point qu'il n'éprouvent pas spontanément le besoin de le justifier. Les raisons invoquées sont toujours les mêmes : il s'agit en fait d'améliorer la qualité de vie des habitants, en luttant contre la pollution atmosphérique, la pollution sonore, la pollution esthétique et la

pollution spatiale qu'entraîne une présence excessive de l'automobile dans l'espace public.

Si cette rupture avec les politiques d'aménagement qui préconisaient d' « adapter la ville à la voiture », n'est pas récente à Rennes, ce qui est nouveau, c'est son acceptation au delà d'un cercle restreint d'élus visionnaires et de cyclistes militants, comme explique Éric Berroche :

Quand on a engagé les choses, il y a 10 ou 15 ans, nous étions à contre-courant des usages et des façons de penser. Les gens trouvaient vraiment que nous en faisions trop pour le vélo.

[...] Il y a 15 ans vous équipez 3 km de bandes cyclables avec de la peinture. Ça coûtait pas très cher, mais ça soulevait des débats. Les gens s'étaient habitués au monde décrit par Georges Pompidou, complètement dévolu à la voiture, et nous on voulait mieux matérialiser l'espace réservé au vélo. Aujourd'hui, c'est l'inverse, et ça nous plaît [...] On a changé d'époque.

Lætitia Médard, chargée de la délégation de la sécurité routière et des modes de transports doux, confirme cette évolution de l'opinion publique concernant les modes de transports. Elle cite l'exemple de l'école Marcel Pagnol :

Les parents stationnaient sur la bande cyclable [devant l'école]. On les a rencontré, ils ont voulu supprimer la bande. On leur a expliqué tout l'enjeu qu'il y avait derrière, et ils ont compris. Ça ne réglait pas le problème, mais la question de l'existence de la bande a tout de suite été évacuée. Les gens ils entendent.

Cette évolution, qui facilite la conduite d'une politique cyclable, peut être envisagée comme le résultat de 15 ans d'encouragement de la pratique cyclable à Rennes. Un aspect important de la politique cyclable est le nombre restreint d'instruments à la disposition des acteurs, qui se réduit à l'incitation et la persuasion. Le choix d'un mode de transport par un usager

ne peut en effet être contraint, il peut seulement être influencé, ce qui appelle « un gros travail de conviction, [d'autant plus] qu'on est pas dans un pays où se déplacer à vélo va de soi. Il y a eu tout un travail historique sur la conquête de la liberté par la voiture. »²².

Les difficultés rencontrées dans les années 1990 par les acteurs qu'interrogeait Ronan Phélep en 2001²³ semblent donc s'être estompées, le recul de la place accordée à l'automobile en ville choquant de moins en moins. Un consensus a progressivement émergé à Rennes concernant la nécessité d'un rééquilibrage des modes, légitimant ainsi l'existence d'une politique cyclable dans l'esprit des citoyens.

2. Le vélo, un objet apolitique ?

Ce consensus pourrait laisser croire que la politique cyclable est devenue une politique sans politique, au sens où elle serait vidée des idéologies partisans qui polarisent traditionnellement l'action publique, et causent de nombreux conflits. Cette hypothèse est validée par Éric Berroche :

Les premières à décoller étaient plutôt de gauche. Maintenant, beaucoup de villes, quelles que soient les sensibilités... Je regarde aujourd'hui, la plupart des grandes agglomérations françaises s'inspirent des mêmes principes, affirment les mêmes priorités.

L'association Rayons d'Action s'attache également à préserver une neutralité partisane dans ses actions comme dans son discours, notamment afin de permettre l'unité la plus large possible des cyclistes rennais, et, donc, de pouvoir peser le plus possible sur les décisions. C'est ainsi qu'une militante explique que l'association a cessé de participer aux Vélorutions²⁴

22 Entretien avec Catherine Joly.

23 PHELEP, R., L'interaction entre les acteurs dans la mise en place d'une politique publique urbaine », 2001

24 Les Vélorutions sont des manifestations dites de « masse critique » qui consistent à rassembler un maximum de cyclistes au même endroit et à leur faire suivre un parcours défini, afin de démontrer ce que serait un espace public dominé par le vélo. Les associations organisant les

organisées par l'association d'étudiants Ar-Vuez, « parce qu'ils mélangeaient un peu tout », ce qui pouvait « gêner certains des nouveaux adhérents »²⁵.

Les seuls acteurs qui adhèrent à une vision partisane de ce problème sont les Verts de Rennes, et dans une moindre mesure, Rennes Métropole Écologie. Xavier Baron affirme ainsi :

Traditionnellement à Rennes, c'est le Parti Communiste qui a tout ce qui est transports. [...] Cette idée du Parti Communiste aux transports, on le retrouve partout : au conseil régional, sous Mitterrand. Il y a quelque chose de culturel sur le fait que le Parti Communiste chapeaute les transports. On est dans le service public, la SNCF, tout ça...

Il existerait ainsi un clivage entre la façon d'appréhender les transports des élus communistes, et celle des écologistes. Les premiers seraient plus attachés au développement des modes de transports en commun, tels que le bus et le métro, alors que les seconds favoriseraient les modes de transports doux. Cette vision est cependant fortement nuancée par les faits. Joël Fertillet explique ainsi :

Moi, à chaque fois, j'aime bien dire que celui qui a fait le plus pour le vélo à Rennes dans le temps, c'était un communiste, chauffeur de taxi²⁶. [...] Je pense pas qu'il faille poser ces questions [de l'appartenance partisane des élus].

De la même façon, le déroulement de la campagne municipale de 2008 a démontré un accord de toutes les listes sur la nécessité d'encourager la pratique du vélo à Rennes²⁷. La politique cyclable a cependant fait l'objet

Vélorutions les intègrent dans une réflexion plus globale, fortement teintée d'écologie radicale et d'altermondialisme.

25 Militante de Rayons d'Action, rencontrée le 10 avril à la MCE de Rennes.

26 M. Fertillet fait ici allusion à Christian Benoist, dont le rôle majeur a déjà été évoqué dans l'introduction.

27 « Les candidats plaident pour le vélo et les piétons », *Ouest-France*, 12 février 2008

d'un débat à l'occasion de cette échéance électorale, qu'Éric Berroche résume de cette façon :

Le vélo prenait une place centrale dans la campagne, au delà de l'importance de cette problématique. [...] Ça aurait duré un mois de plus, on nous demandait 10.000 VLS ». [...] On est passé d'une époque où on nous disait « vous en faites trop », à une époque où on nous dit « vous en faites pas assez » ».

Cela souligne la nécessité de faire la distinction entre un consensus général sur l'existence d'un problème, en l'occurrence le trafic automobile excessif, la pertinence de sa mise à l'agenda, et un consensus général sur l'ensemble d'une politique publique, telle qu'elle est menée.

3. Une action publique insuffisante ? Les conflits autour de la politique cyclable.

La question des actions et des moyens à engager dans le cadre de la politique cyclable rennaise est en effet très loin de faire l'unanimité chez les acteurs concernés. Le reproche majeur qui est fait est celui du manque d'ambition de l'action publique, qui est perçue comme conduite à contre-cœur par l'autorité publique. Éric Berroche résume ainsi ces reproches : « *Il y a 15 ans on nous disait qu'on en faisait trop, aujourd'hui on nous dit qu'on en fait pas assez.* »²⁸

Bruno Chavannat, conseiller municipal de l'opposition, déclara ainsi lors de la campagne de 2008 : « *Dans ce domaine [celui de la politique cyclable], Rennes n'est plus une belle endormie : elle est dans le coma.* »²⁹ Xavier Baron, des Verts de Rennes, déplore lui une absence de cohérence dans l'action publique :

28 Entretien avec Éric Berroche

29 *Art. cit.*, *Ouest-France*, 12 février 2008

Mettre des vélos en libre-service, si les aménagements vélos sont aussi peu nombreux dans Rennes, ce n'est pas judicieux. Il ne suffit pas de mettre 2000 vélos en libre-service, si les pistes cyclables sont insuffisantes, et les parcs vélos ne sont pas assez nombreux. On a même remarqué qu'il y avait des stations de VéloSTAR qui avaient pris la place de parcs à vélo.

Le discours tenu par l'association Rayons d'Action prolonge cette analyse de la situation. Joël Fertillet regrette ainsi un manque d'attention des services techniques et des élus pour la réalisation des aménagements cyclables :

L'impression que ça laisse, très désagréable, c'est que souvent on se dit, s'ils l'avaient su avant, ils n'auraient pas fait ça. L'exemple typique, c'est la rue devant, qui est bloquée, parce qu'on a fait la remarque qu'il y avait deux écoles, qu'il y avait... Alors qu'ils avaient prévu des chicanes. On a la désagréable impression qu'ils pensent à tout et [aux aménagements cyclables] après. Alors que non, il faudrait que ce soit en même temps. C'est ça le gros problème, et c'est pour ça qu'on ne s'entend pas.

Il est tentant, et sûrement loin d'être infondé, de penser que l'opposition de Rennes Capitale et des Verts de Rennes s'inscrit dans le prolongement de l'action politique de ces groupes. Les critiques émises sur la politique cyclable menée par la majorité s'inscrivent dans le cadre d'une critique de toute la gestion de Daniel Delaveau. Ces objections s'expliquent probablement par le rôle d'opposants politiques que jouent ses acteurs, et ne rencontrent que peu de poids en raison de la non-participation de ces derniers à la fabrication de l'action publique.

Les critiques émises par l'association Rayons d'Action, en revanche, semblent échapper à ce prisme. L'association se revendique en effet comme apolitique, et se consacre exclusivement à la promotion du vélo. Sans doute faut-il donc envisager le débat sous un angle dépassant la simple analyse stratégique des actions et discours des acteurs.

Si la nécessité d'une politique cyclable est unanimement acceptée par les acteurs, le contenu de cette politique ne fait donc pas consensus. Au fond, c'est la signification de « politique cyclable », c'est-à-dire le sens donné à l'action publique conduite dans le but de promouvoir le vélo, qui fait l'objet de débats.

Une politique publique est conçue comme la réponse à un problème. Les débats qui entourent la politique cyclable trouvent peut-être leur source dans le fait que, les différents acteurs la conçoivent comme une réponse à des problèmes différents, malgré les apparences.

B. Après le « tout-voiture ». « Tout-vélo » ou multimodalité ?

Pierre Müller explique, à travers le concept de référentiel³⁰, que « chaque politique passe par la définition d'*objectifs*, qui vont eux-mêmes être définis à partir d'une *représentation* du problème, de ses *conséquences* et des *solutions* envisageables pour le résoudre »³¹. Cette approche semble intéressante pour comprendre les dissensions qui peuvent exister entre les acteurs.

Il apparaît en effet qu'il existe différentes idées de ce qui pose problème au sein des transports urbains à Rennes, et que, par conséquence ce que souhaitent accomplir les acteurs à travers l'action publique est différent. Tout d'abord, l'association Rayons d'Action et les Verts de Rennes envisagent la politique cyclable en tant que cyclistes, se préoccupant peu des modes de transports non doux.

30 « Le référentiel est fondé sur des valeurs, définies comme les *représentations les plus fondamentales de ce qui est bien ou mal, désirables ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique* », HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p 109.

31 MÜLLER P., « Référentiel », dans BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 370 – 371.

En revanche, la politique cyclable s'inscrit clairement dans une conception plus globale du problème, et relève en fait d'une approche multimodale de la question des transports urbains.

L'inscription de l'action publique dans ce référentiel multimodal apparaît, enfin, être largement le fait des élus locaux, jouant de ce cas un rôle de médiateur entre deux visions du monde antagonistes, le « tout-voiture » et le « tout-modes doux ».

1. Remédier au « tout-voiture » par le « tout-modes doux » : la vision des usagers.

Lorsqu'ils abordent le sujet de la mobilité dans l'espace urbain, l'association Rayons d'Action et les Verts de Rennes adoptent en effet un discours quasi-exclusivement consacré aux modes doux. Les autres modes de transports ne sont que rarement évoqués. Lorsqu'ils le sont, il s'agit principalement de dénoncer la place qu'ils occupent dans l'espace public.

Non seulement la prépondérance accordée à l'automobile sur la voirie est remise en question, mais, de manière plus surprenante, les transports en commun motorisés sont également critiqués. Ces reproches sont particulièrement intéressants, dans la mesure où ils laissent transparaître une sorte de concurrence entre les modes de transports.

Celle-ci prend principalement la forme d'une course à l'espace : il s'agit de savoir comment la voirie sera partagée, et quelle portion sera assignée à quel mode. La critique porte également sur le comportement des autres usagers, leur manque de respect du partage de la voirie. Joël Fertillet dénonce par exemple le comportement des conducteurs de bus :

C'est [Éric Berroche] qui décide quand les bus passent rue du Général-Guillaudot, que les bus massacrent le sas, que les bus tournent à droite, et que ça devient relativement dangereux...

Les transports en commun sont de plus perçus comme étant des concurrents au financement des aménagements cyclables et des facilités de stationnement pour les vélos. Xavier Baron s'attaque ainsi au métro rennais :

Je sais pas si ça [la politique cyclable prônée par les Verts] coûterait si cher que ça. La ville de Rennes a fait un véritable choix politique concernant les transports en commun qui est le métro, avec une seconde ligne qui va coûter les yeux de la tête, mais elle ne fait pas de choix politique concernant les modes de transports doux. [...] Le métro, lui, il prend de la place sous la voiture, mais il en prend pas à la voiture, il passe dessous [...] il est énergivore, les stations sont souterraines, donc création d'ascenseurs, d'escalators, électricité, éclairage, maintenance, allumé 24/24, 7j/7.

La politique cyclable est alors conçue comme une réponse de cyclistes à des problèmes rencontrés par les cyclistes. En réponse aux politiques de transports urbains ancrées dans le référentiel monomodal du « tout-voiture », où la qualité de la mobilité urbaine se confondait avec la fluidité du trafic automobile et la taille des zones accessibles en voiture, sans tenir compte des désagréments que cela pouvait causer aux autres usagers de l'espace urbain, il faudrait alors mener des politiques de transports ancrées dans un autre référentiel, toujours monomodal, qui pourrait être qualifié, par symétrie, de référentiel du « tout-modes doux ».

L'objectif que devrait poursuivre la politique cyclable, serait donc de réaliser un partage de la voirie favorable aux cyclistes, au détriment des autres modes. De même, elle s'adresserait avant tout aux habitants déjà utilisateurs du vélo, se focalisant d'abord sur la construction de nouveaux aménagements et nouveaux parcs de stationnement, où l'amélioration des infrastructures existantes.

Les mesures visant à convaincre les utilisateurs d'autres modes de passer au vélo, qui constituent un aspect très important de la politique actuellement menée, sont jugées utiles, mais sont envisagées comme consécutives à la construction d'un excellent réseau de voies cyclables. En

somme, elles ne sont pas perçues comme prioritaires. Le compte-rendu d'une réunion de Rayons d'Action avec Keolis Rennes précise ainsi : « pour les problèmes du VéloSTAR, on n'est pas une association d'usagers du VéloSTAR, on ne va donc pas se battre sur ce sujet »³².

Les acteurs les plus critiques envers l'action publique envisagent donc le problème traité en tant que cyclistes. La politique cyclable n'est pas un outil permettant une diminution radicale de la part modale de l'automobile, mais un outil qui doit permettre l'amélioration des conditions de circulation des cyclistes.

2. Une action publique inscrite dans un référentiel multimodal.

Les usagers sont devenus des multi-usagers. On prend sa voiture, on prend le train, on prend le bus, le vélo, on marche. Il y a là une évolution vraiment importante. Dans notre communication, donc, on avait intérêt à travailler sur cette multiplicité de types de déplacements.

Ces propos sont tenus par Pascale Loget, élue municipale déléguée au Code de la Rue, alors qu'elle évoque la procédure de concertation préalable à l'écriture d'une Charte de la Rue, visant à prévenir les conflits d'utilisation de l'espace public.

Ils démontrent une autre vision du problème de saturation automobile, dans laquelle la politique cyclable ne serait pas envisagée comme un programme d'action autonome, mais comme un des volets d'une politique de transports urbains plus générale. Celle-ci s'inscrirait dans un référentiel qui pourrait être décrit comme un référentiel multimodal.

Il s'agit alors d'éviter une « guerre des modes », et de parvenir à la fois à un rééquilibrage et à une bonne cohabitation entre ceux-ci, dans un espace

³² Compte-rendu de la réunion du 4 mars 2010.

public le plus unifié possible. Cette vision, portée avant tout par les élus et Keolis Rennes, amène à être beaucoup moins critique vis-à-vis de l'automobile. Armelle Billard, chargée de communication chez Keolis Rennes explique l'intérêt d'une démarche multimodale de cette façon :

La mobilité durable, c'est avoir le choix. C'est la vraie liberté, le choix. Donc, c'est le vélo, le bus, le métro, la marche à pied, tout ça combiné, c'est pour essayer d'utiliser le moins possible une voiture individuelle. Parce que la voiture, en soi, si elle est électrique et partagée, pourquoi pas ? Parce qu'elle est très utile, on l'aime bien notre voiture, donc c'est tout un travail intelligent des différents modes de transports.

L'objectif poursuivi est donc une évolution globale de la mobilité urbaine, davantage que l'amélioration des conditions de pratique du vélo, qui n'est conçue que comme un moyen d'accéder à cette fin. L'offre alternative à la voiture individuelle est conçue comme un tout, comme le démontre par exemple la réponse d'Éric Berroche, interrogé sur les facteurs qui ont mené à l'évolution des mentalités précédemment décrites :

Ce changement, ici, on le date précisément. 2002. Le métro. Il y a eu tellement d'oppositions à ce métro, pendant 15 ans, que le jour où les gens voient que finalement, ça va très vite, c'est pas très cher, c'est propre, on se sent en sécurité, et bien, ça modifie considérablement leur façon de voir les choses. Ça les fait réfléchir aux enjeux, presque de civilisation, sur l'environnement, ça les a fait regarder autrement leur ville, notamment sur ce que ça avait permis en terme de réaménagement de l'espace public.

Le jugement porté sur le métro est donc très différent de celui formulé par les acteurs critiques. Il est ici bel et bien conçu comme un outil, mis sur le même plan que la politique cyclable, de réduction des flux automobiles et d'amélioration qualitative de l'espace public urbain.

La mesure symbolique d'une telle vision est le choix de l'aménagement de bandes cyclables, des couloirs réservés aux cycles à même la chaussée,

séparés du flux automobile uniquement par de la peinture, plutôt que de pistes cyclables, qui sont, elles, complètement isolées des flux de circulation motorisés et piétonniers. Ce choix, particulièrement affirmé³³, remonte au tout début de la politique cyclable rennaise. En 1999, le président de la Route Bleue le justifiait déjà en invoquant l'impératif de cohabitation entre les différents modes :

Le principal défaut des pistes cyclables se situe aux intersections, où l'irruption du vélo pose toujours des problèmes car les automobilistes ne sont pas habitués à les voir. Les bandes cyclables favorisent au contraire l'insertion des cyclistes par une présence visible qui rend les automobilistes plus sensibles au partage de la voie publique.³⁴

Il apparaît ainsi que la politique cyclable rennaise est pensée dans le cadre générale d'une politique des transports urbains influencée par l'idée de multi-modalité. L'inscription de l'action publique dans ce référentiel semble clairement due aux élus locaux.

3. Les élus locaux : des médiateurs locaux ?

De la part des élus, prôner une politique de transports urbains multimodale, ne s'explique probablement pas seulement par la constatation empirique d'une évolution des habitudes de transport des habitants, d'autant plus que cette évolution peut, en partie s'expliquer par le développement de l'offre de transport public, qui résulte d'une volonté politique.

Il apparaît que le registre de la multimodalité est assez commode pour les élus. L'objectif de parvenir à une complémentarité satisfaisante et à une bonne cohabitation les différents modes de transport urbains place en effet la puissance publique dans le rôle de celle qui permet aux citoyens de vivre-ensemble. L'élu peut alors pleinement jouer son rôle de garant de l'intérêt

33 Voir Annexe V.

34 Jean-Yves Desdoigts, cité dans « Rennes fait un boulevard au vélo », *Libération*, 21 septembre 1999.

général, par opposition aux intérêts particuliers que défendent les usagers d'un mode unique. La multimodalité constitue alors une sorte de dépassement des conflits d'usages au nom de l'intérêt supérieur de la ville.

Pascale Loget, déclare, en parlant de la procédure de concertation précédant l'élaboration de la Charte de la Rue rennaise, qui a donné lieu à des réunions qui furent d'abord assez houleuses :

Attendez, le conflit, c'est la vie ! Et la politique, c'est la parole, c'est de faire que ce conflit soit purgé, soit dit, soit formulé, soit dépassé et que du conflit on passe au frottement puis au débat. C'est essentiel. Chacun est dans son truc, les techniciens sont dans leur rôle, l'élu est dans son rôle, pas toujours très facile, pour plein de raisons, artisanes aussi.

L'élu local se conçoit alors comme un faiseur de compromis, qui a la charge de trouver un consensus entre différents acteurs aux visions du monde opposées. Dans le cas de la politique cyclable rennaise, ce consensus prend la forme de l'inscription de la promotion du vélo dans un cadre plus large, prônant la cohabitation des différents habitants, le « mieux-vivre ensemble », et l'augmentation de la qualité de vie dans l'espace urbain, ce qui dépasse la simple volonté d'améliorer les conditions de déplacement des cyclistes.

Il paraît ici possible d'utiliser les travaux de Jobert et Müller. Les élus locaux rempliraient, dans cet exemple d'action publique locale, une fonction de médiateurs : ils arbitrent entre des acteurs qui souhaitent rattacher la politique cyclable à un référentiel centré sur la pratique du vélo, et des acteurs qui souhaitent conserver l'inscription de la politique des transports urbains dans un référentiel fondé sur une utilisation maximale de l'automobile.

Pour régler ce conflit, les élus ont adopté l'utilisation d'une vision du problème des transports urbains, la multimodalité, qui reconnaît la légitimité

de chaque mode de transport, mais impose des restrictions à son utilisation, au nom de l'intérêt supérieur de la ville. Éric Berroche déclare par exemple :

La question du partage est une question délicate, parce que vous ne pouvez pas partager ce que vous n'avez pas. Dans les rues étroites, il y a des milliers de piétons par jours, mais il faut des vélos, des bus, des taxis, parfois des voitures pour les livraisons. On a des objectifs, ça nécessite beaucoup d'études et puis parfois l'affirmation d'une volonté qui fait débat. Un trottoir élargi, quelques mois avant c'était des places de stationnement. Ça génère un peu de discussions, qu'on gère par la démocratie. On présente nos intentions, on écoute ce qu'on nous dit, et, quelques fois, on est pas d'accord, mais on est élu sur un programme.

La politique cyclable menée dans l'agglomération rennaise fait donc l'objet d'une différence de vues. Pour Rayons d'Action et d'autres usagers, elle doit viser à assurer un confort optimal pour les cyclistes, tandis que les élus, les techniciens et les entreprises l'envisagent comme un volet d'une politique globale des transports urbains, visant à assurer un rééquilibrage modal. C'est cette conception qui l'emporte, grâce au rôle-clé des élus en la matière. Cette façon de penser la politique cyclable, non pas comme un secteur d'action clairement défini, mais comme un outil au service d'une politique de mobilité urbaine multimodale pose un nouveau problème. Qui doit alors se charger, au sein des institutions, de cette politique aux contours mal définis?

C. Comment organiser la politique cyclable ?

La question est de savoir qui, d'un point de vue institutionnel, prend en charge les questions relatives au vélo. La réponse est loin d'être simple, notamment en raison de ce qui a été vu précédemment.

Les mesures pouvant relever de la politique cyclable appartiennent en effet à divers secteurs d'action publique : la sécurité routière, la voirie, les transports publics, ou, plus récemment, la promotion des modes doux. Cette transversalité pose problème en ce qu'elle empêche d'identifier précisément un acteur, parmi les élus, qui soit en charge de l'intégralité de la politique cyclable. Elle explique également certaines difficultés rencontrées par les associations, qui peinent à comprendre à quels interlocuteurs ils doivent s'adresser pour quel problème. Enfin, cette fragmentation des responsabilités a une conséquence directe sur le contenu de l'action publique, qui se présente comme une juxtaposition de mesures davantage que comme l'application d'un programme d'un seul tenant.

1. Sécurité routière, voiries, transports publics ou modes doux ? Une transversalité problématique.

Une délégation aux modes doux fut créée, à l'échelon municipal comme à l'échelon intercommunal, en 2001, notamment en raison de la participation des Verts à une liste de la gauche unie, grande première à Rennes, lors des élections de la même année. Catherine Joly fut à la fois adjointe en charge des modes de transports doux à la Ville de Rennes et vice-présidente de Rennes Métropole en charge des déplacements doux.

Il aurait, dès lors, paru assez logique que cette dernière s'occupe de la politique cyclable, le vélo étant, avec la marche à pied, un des principaux modes de déplacements doux. La difficulté vint du fait que les limites entre les différents portefeuilles étaient difficiles à tracer, limitant de fait l'action de l'élue aux modes doux, au profit des élus en charge des transports publics et de la voirie.

Plusieurs mesures différentes peuvent être envisagées pour encourager la pratique du vélo en ville, mais elles recourent soit la question de la sécurité routière, dans le cas de campagnes de prévention, celle de la voirie,

dans le cas de l'aménagement de pistes ou de bandes cyclables, ou celle des transports publics, dans le cas du VLS. Catherine Joly rencontra ainsi plusieurs difficultés :

Avant [2001], c'était Hélène Poirier adjointe aux transports, communiste, et [les modes doux] faisaient partie de son portefeuille. Quand moi je suis arrivée, ça a été détaché. C'était pas simple d'ailleurs, d'avoir ça détaché du reste. C'était compliqué parce que du coup, on se marchait un peu sur les pieds et puis évidemment, c'est rarement les vélos qui l'emportent. Et puis, en plus, les questions de zone 30 et de sécurité, c'était déconnecté. Donc ça, c'était pas simple à gérer, parce que du coup, il y a des tas de choses qui m'ont échappé sur lesquelles je n'avais aucune prise, et même aucune information.

Dans les cas où un problème semble relever de plusieurs délégations, il n'existe pas de règles spécifiques permettant de déterminer quel élu doit s'en charger :

Soit la question est d'une clarté telle qu'il n'y a pas d'ambiguïté, c'est clairement orienté vers un tel ou un tel, soit c'est une question un peu transversale, et après, c'est des accords qui se font entre les délégataires. Mais, ce n'est pas simple.

Cette répartition des délégations fut revue après les élections de 2008. Alain Pestel, maire de Cintré, devint conseiller délégué aux modes doux à Rennes Métropole. À la mairie de Rennes, la délégation des modes doux fut de nouveau couplée à la sécurité routière, et ne fut plus confiée à un adjoint, mais à une déléguée, Lætitia Médard, travaillant sous la responsabilité de l'adjoint à la voirie et aux transports publics. En outre, une délégation au Code de la Rue fut créée, et attribuée à Pascale Loget. Cette nouvelle structuration, plus verticale, n'efface cependant pas totalement le problème de chevauchement, qui se règle directement entre les élus, comme l'explique Éric Berroche :

Quelques fois c'est un peu compliqué, parce qu'il y a des problématiques qui se touchent... Par exemple, un courrier, qui soulève un point de sécurité, mais qui engage d'énormes études, les services l'orienteront plutôt vers moi. Pour des questions avec des implications financières moins importantes, qui demandent des études moins longues, c'est Madame Médard. Mais de toute façon, on s'entend assez bien, sauf le lundi...(rires)

La transversalité des questions que traite la politique cyclable aboutit donc à des découpages complexes, plutôt instables et assez flous.

2. Une complexité institutionnelle en forme de difficulté

Cette complexité n'est pas très bien comprise par les membres de Rayons d'Action. Joël Fertillet déclare ainsi :

Ça a été notre grosse question. Finalement, on a un peu laissé tombé, parce qu'on a jamais réussi à comprendre. La répartition est très difficile à saisir. [...] En plus, ce qui concourt à cette ambiguïté, c'est que les techniciens, sont dès fois ville de Rennes, dès fois Rennes Métropole, donc quand on est en face, c'est incompréhensible.

Catherine Joly déplore elle aussi le flou provoqué par cette complexité, qui nuit, d'après elle, à la lisibilité de l'action publique, et à une bonne compréhension entre la population et les institutions la représentant :

Ce n'est pas simple. De toute façon, il faut être passé par ces arcanes-là pour commencer à comprendre un peu comment ça marche. Mais il est certain que le citoyen ne peut qu'avoir du mal à s'y retrouver.[...] On croit poser une question simple, et on se rend compte que, finalement, c'est très compliqué.

Face à ces difficultés, Rayons d'Action réclame, depuis sa fondation, la création d'un poste de « Monsieur Vélo », un technicien qui serait

l'interlocuteur unique s'agissant des problèmes relatifs au vélo. Catherine Joly partageait cette revendication, comme elle l'explique :

Maintenant, je pense que les services se parlent plus. Je n'ai jamais réussi à obtenir ça, mais il faudrait un Monsieur, ou une Madame, Vélo, un technicien par lequel passent tous les projets d'aménagements urbains, et sur lesquels il aurait un avis à donner. Après, plus la ville est grande, plus c'est compliqué, vous avez une segmentation des quartiers, des projets. Entre ce qui est prévu sur le plan et ce qui est réalisé après, il y a des centimètres qui se perdent. Et puis, c'est des très grosses machines.

Ce partage des tâches semble affaiblir les élus en charge des modes doux au sein des institutions municipales et intercommunales. Il aboutit en effet à confier les décisions importantes de la politique cyclable aux élus en charge de l'intégralité des transports et aux techniciens les plus importants. La conséquence de cela est que la politique cyclable n'est pas prise en charge, au sein des institutions, par des acteurs spécialisés dans ce dossier, mais par des acteurs davantage habitués à travailler sur des questions de transports collectifs ou de voirie.

C'est probablement ce qui explique le scepticisme de Rayons d'Action quant à l'action publique menée par la ville et la métropole. À l'image de plusieurs membres, Joël Fertillet déplore ainsi le manque d'une « culture du vélo » :

J'ai eu souvent l'impression que c'était pas vraiment un blocage volontaire, que c'était plus par manque d'intérêt. On fait quelque chose, et puis on se dit « ah oui, ils avaient pas complètement tort ». Ça aurait pu être évité, mais on arrive trop tard. Je pense que c'est plus un manque d'intérêt, vraiment. Les politiques, on ne sent pas... [...]. Ils en avaient pas vraiment grand chose à faire de ça quoi.

Cette absence de sectorialisation précise de la politique cyclable a également pour conséquence un certain éclatement de l'action publique.

Plusieurs acteurs étant habilités à intervenir, toutes les mesures prises dans ce cadre ne sont pas nécessairement parfaitement synchronisées, puisque elle ne sont pas tout le temps gérées par les mêmes acteurs.

Le point de conflit le plus marquant concernant la politique cyclable rennaise est donc un conflit de référentiel, entre les acteurs prônant un partage de la voirie radicalement favorable au vélo, ceux opposés à la régression du territoire de l'automobile, qui apparaissent principalement en filigrane, et les élus locaux, en position de médiateurs entre ces deux conceptions, qui font émerger une solution, la multimodalité, qui permet de contenter au maximum les différentes parties, tout en prônant un changement dans le partage de la voirie.

La politique cyclable rennaise est ainsi pensée comme un outil, complémentaire de la politique de transports en commun, visant à un apaisement des flux de circulation dans l'espace urbain. Se pose alors la question de la façon dont elle est faite, c'est-à-dire des mesures concrètes entreprises dans ce cadre.

II. Faire la politique cyclable : un réseau d'action local à géométrie variable

La politique cyclable rennaise ne constitue donc pas un exemple d'action publique homogène, aux contours bien définis. Elle se compose, au contraire, de différents dossiers, traités par différents acteurs, dans des configurations différentes. Les principaux volets qui peuvent être distingués sont le schéma directeur vélo, un outil intercommunal de planification d'itinéraires, le vélo en libre-service, dans lequel des prestataires privés jouent un rôle important et tous les aménagements relatifs à la voirie, qui se décident majoritairement à l'échelon communal et sont la priorité des cyclistes.

Les acteurs qui entrent en jeu sont souvent les mêmes d'un dossier à l'autre, ce qui empêche d'effectuer un cloisonnement hermétique entre ceux-ci. La politique cyclable se présente alors comme une « superposition de réseaux »³⁵. Il paraît donc intéressant de l'aborder, dans un premier temps, sous cet angle. Ce chapitre est donc consacré à la question des configurations d'acteurs, et cherche à modéliser ces interactions et à déterminer leur impact sur le contenu de l'action publique.

Les trois principaux volets de la politique cyclable rennaise sont traités consécutivement sous cet angle.

35 « *Un secteur d'action publique peut aussi être perçu comme une superposition de réseaux. Dans un secteur peuvent exister plusieurs réseaux en conflit et en interaction.* » , HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 132.

A. Le schéma directeur vélo : Rennes Métropole face aux communes

Alors que la politique cyclable était l'apanage de l'échelon communal, la communauté d'agglomération Rennes Métropole s'est introduite dans ce jeu à l'occasion de la révision du PDU de 2001. Cette arrivée est marquée par l'élaboration du Schéma Directeur Vélo, un plan prévoyant la création d'un réseau primaire de liaisons cyclables intercommunales, d'une longueur totale de 365 kilomètres³⁶. L'élaboration de ce plan, en 2006, fut l'œuvre du bureau d'études AlterModal, qui mena des procédures de négociations entre l'intercommunalité et les communes, avec la participation de l'association Rayons d'Action, récemment créée. La réalisation des aménagements prévus par le plan s'est avérée délicate, marquant des divergences entre communes et intercommunalité.

1. Créer une politique intercommunale du vélo

C'est donc à l'occasion de la révision de son PDU, débutée en 2004, que la communauté d'agglomération décide de s'engager dans une politique cyclable. Auparavant, celle-ci relevait exclusivement des communes, comme l'explique Catherine Joly, membre de Rennes Métropole Écologie, vice-présidente en charge des modes doux entre 2001 et 2008 :

Au niveau de Rennes Métropole, quand je suis arrivée, il n'y avait rien, en raison d'un problème juridique de compétence vis-à-vis des voiries. C'est-à-dire que Rennes Métropole n'avait compétence que pour les tronçons intercommunaux, et n'avait pas de propriété juridique. Donc, elle n'avait pas la possibilité de faire des travaux.

³⁶ Voir Annexe III.

Pourtant, l'évolution du cadre législatif, avec notamment les entrées en vigueur des lois SRU et Chevènement³⁷, pousse Rennes Métropole à réaliser un Schéma Directeur Vélo. Cet outil, intégré au PDU, est le fer de lance de la politique intercommunale en matière de vélo. Il reprend la dénomination des plans d'aménagements cyclables imaginés par la ville de Rennes en 1979 et 1984, restés essentiellement sur le papier.

Il prévoit la création de liaisons d'intérêt intercommunal et d'équipements de stationnement, qui traversent au moins deux communes différentes. Ce choix fut dicté en grande partie par une limitation des compétences de Rennes Métropole, notamment en ce qui concerne les questions de voirie. Il s'agissait principalement de faire accepter l'idée d'une intervention intercommunale dans ce domaine à des communes parfois réticentes, ce que rappelle Catherine Joly, en charge de ce dossier à l'époque :

On avait raisonné en matière de pôles de compétences intercommunales. Autour de zones d'activités, d'équipements, culturels par exemple, comme des piscines, des équipements sportifs, des choses comme ça, parce qu'il fallait qu'on travaille sur l'intercommunal, et qu'on amène des communes à accepter l'idée d'avoir une harmonie dans la continuité sur un segment.

Au delà d'un objectif matériellement quantifiable, la création d'un réseau d'itinéraires cyclables, à vocation utilitaire comme à vocation de loisir, reliant les différentes communes, d'une longueur de 365 km, Rennes Métropole poursuivait une autre ambition, plus difficile à appréhender, mais néanmoins fondamentale : changer les mentalités des techniciens et des élus communaux. Cet impératif du changement de perception est une constante de la politique cyclable. Catherine Joly le présente ainsi : « Il s'agissait de proposer un premier plan, pour ensuite avancer, commencer à créer dans les esprits un besoin d'aménagements vélos. ».

³⁷ La loi SRU consacre en effet le PDU comme un outil au service des modes de transports non-polluants. La loi Chevènement, quant à elle, marque une forte incitation à l'affirmation des EPCI, dans tous les domaines.

Ce qui ressemble en premier lieu à un outil de planification et d'aménagement, s'avère en fait être bien plus proche d'une procédure de négociation, de coopération et de sensibilisation. Il s'agit, pour Rennes Métropole, de baliser un nouveau terrain d'action publique, de faire intégrer la nécessité des aménagements cyclistes. Si la réalisation de ces aménagements est bel et bien prévue à terme, les études les concernant restent à conduire, le SDV s'arrêtant à suggérer des aménagements intéressants, et à s'assurer qu'aucun autre projet ne vienne empêcher, à l'avenir, la construction de ces itinéraires.

Ce recours à la concertation peut s'expliquer par un double manque de ressources qui contraint l'action de Rennes Métropole : le manque de ressources juridiques, donc, qui impose de persuader les communes, de gagner leurs faveurs, et, d'autre part, un déficit de ressources techniques, qui justifie le recours à « l'aide d'un bureau d'étude spécialisé pour expertiser la faisabilité des itinéraires et des services à destination des cyclistes de l'agglomération »³⁸.

2. La construction du SDV : le travail d'un bureau d'études.

L'élaboration du schéma proprement dite, c'est-à-dire la définition des liaisons à y inscrire, leur classification en termes de vocation³⁹ et leur hiérarchisation en trois groupes de priorité, a donc été confiée à un cabinet d'études en 2006, le cabinet AlterModal, spécialisé dans les mobilités alternatives.

Le travail d'étude s'est découpé en trois phases. Premièrement, une phase de diagnostic, particulièrement importante, comme le souligne Catherine Joly :

³⁸ *Étude de faisabilité du schéma cyclable d'agglomération*, p.3

³⁹ Les itinéraires à vocation utilitaire étant distingués des itinéraires à vocation de loisirs.

On n'avait aucune idée, ne serait-ce que du recensement [des aménagements en dehors de la Ville de Rennes]. On n'avait même aucune idée de ce qu'on mettait derrière « aménagement vélo ». On a découvert des chemins mixtes piétons-vélos, qui quasiment étaient des chemins de terres. C'était assez saisissant. Donc, ce premier projet, il a eu, surtout, comme objectif de faire un état des lieux.

Ont suivi une phase d'orientation, qui visait à « retenir des critères d'analyse pour faire des choix sur les liaisons cyclables » et à « poser les bases des actions sur le stationnement intermodal »⁴⁰, puis une phase de définition des itinéraires et des solutions de stationnement retenus. Pour mener à bien ce travail, sont créés deux comités. Un comité technique, composé de techniciens de divers organismes publics⁴¹, chargé d'analyser l'avancée de l'étude et de la recadrer si besoin est, et un comité de pilotage, composé du comité technique auquel s'ajoute les élus des commissions de Rennes Métropole concernées par le SDV⁴². Le comité de pilotage s'est réuni trois fois, à la fin de chaque phase d'étude. Le résultat final est validé par la commission « Déplacements collectifs, transports en commun, voiries et infrastructures », puis voté au conseil communautaire du 27 juin 2006.

L'étude était également pensée comme point de « départ de la concertation avec les communes ». La phase de diagnostic vit donc la tenue de six réunions de secteurs⁴³, afin de « recueillir l'existant, les projets et vœux des communes ». Durant la phase finale, trois réunions furent tenues pour présenter aux communes les conclusions de l'enquête.

La préparation du SDV marque également le retour des usagers dans la politique cyclable. En effet, l'association Rayons d'Action, créée peu avant le

40 *Étude de faisabilité*, p.4.

41 Rennes Métropole, AUDIAR, DDE, Conseil Régional, Conseil Général, ADEME, SNCF, FFCT.

42 C'est-à-dire la commission « Déplacements collectifs, transports en commun, voiries et infrastructures », et la commission « Prospective, aménagement du territoire, environnement et maîtrise foncière ».

43 Pour les besoins de l'enquête, les 37 communes de Rennes Métropole avaient été classées en secteurs géographiques.

début de l'étude, demande à être associée aux réflexions. Elle rencontre Pierre Vallée, technicien du service des études urbaines spécialisé dans les modes doux et l'équipe d'AlterModal qui réalise l'étude.

3. La difficile mise en place du SDV

La construction des itinéraires décidés dans le cas du SDV s'est avérée difficile. Rennes Métropole ne pouvait en effet, pour des raisons de compétences, constituer le financeur unique que pour deux types de travaux : les aménagements situés sur les voies d'intérêt communautaire, et les stationnements vélo en lien avec le réseau de transports en commun.

Dans les autres cas de figure, la communauté d'agglomération offre, depuis juillet 2006, des subventions à la réalisation des itinéraires et des stationnements inscrits dans le SDV, qui peuvent s'élever jusqu'à la moitié du coût total.

Cependant, les communes ne sont pas toutes disposées à démarrer les travaux, au grand regret de Rayons d'Action. Joël Fertillet souligne que :

À une rencontre avec Guy Jouhier, en 2009, on a eu la très désagréable surprise d'apprendre que les subventions prévues par Rennes Métropole n'étaient même pas dépensées, parce que les maires n'en faisaient pas la demande, ils ne voyaient pas la nécessité de réaliser les aménagements prévus dans le SDV.

La difficulté principale que rencontre Rennes Métropole dans le cas du SDV, c'est donc la nécessité de coordonner différentes institutions publiques. En effet, non seulement se pose le problème, assez classique dès qu'il s'agit de politiques intercommunales, des relations entre les communes et l'EPCI, mais le département et l'État peuvent également se trouver concernés, dès qu'il s'agit de routes départementales ou nationales, rendant dans ce cas la réalisation d'aménagements cyclables très difficile, voire utopique⁴⁴.

44 « Une voirie nationale, ça c'est même pas en rêve évidemment », explique Catherine Joly.

Le SDV constitue donc un premier pas vers une politique cyclable intercommunale. Il se heurte cependant à un manque de ressources juridiques de Rennes Métropole, contrainte par son statut de communauté d'agglomération, « *qui n'a pas de [pouvoir de] tutelle. C'est en dessous de la communauté urbaine. C'est un accord sur un certain nombre de mutualisations, mais Rennes Métropole ne peut pas imposer quoi que ce soit à une commune.* »⁴⁵

Il s'agissait donc davantage, derrière la création d'un schéma directeur, d'effectuer un travail « culturel » avec les techniciens et les élus locaux. Cette volonté de Rennes Métropole se traduit également dans sa prise en charge du VLS, après l'expiration du contrat de 1998.

B. Une nouvelle offre de vélo en libre-service : Rennes Métropole face à des entreprises privées.

La mesure la plus médiatisée de la politique vélo à Rennes ces dernières années est très probablement le remplacement du Vélo à la Carte, géré par Clear Channel Adshel, par Le VéloSTAR, géré par Keolis Rennes. Ce remplacement est une conséquence de l'expiration du contrat signé pour 10 ans, par la Ville de Rennes en 1998.

La mise en place de ce nouveau système s'est faite suivant une procédure totalement différente de celle qui a permis la création du SDV. Dans un premier temps, les services juridiques de Rennes Métropole ont construit un marché public, détaché de tout autre marché⁴⁶. Un appel d'offres, suivant la procédure du dialogue compétitif, fut lancé le 21 février

45 Propos de Catherine Joly.

46 Au contraire, rappelons-le, de ce qui s'était produit en 1998, quand le VLS était inclus dans le marché publicitaire.

2008⁴⁷. La phase de négociations avec les entreprises candidates dura jusqu'au 11 décembre, et le marché fut finalement attribué à Keolis Rennes le 15 janvier 2009⁴⁸. Le lancement du VéloStar se fit en deux temps, 500 vélos étant mis en service en juin, et 400 autres en septembre.

Les caractéristiques essentielles de cette configuration d'acteurs tiennent à une forte latitude laissée au prestataire dans la définition du service rendu, à l'interdépendance existant entre le prestataire et Rennes Métropole et, enfin, au caractère exclusif que revêt cette coopération, suscitant les critiques des acteurs marginalisés.

1. Le dialogue compétitif : quand les entreprises participent à la définition de l'action publique.

L'installation d'un VLS est généralement confiée à un prestataire par l'AOTU. Seule Marseille a opté pour une gestion en régie de service public. Plusieurs raisons poussent les AOTU à déléguer la mise en place et la gestion des systèmes de VLS. La première est leur coût élevé. Catherine Joly relève ainsi que le système marseillais coûte plus de 600.000 euros par an⁴⁹.

Une autre raison est celle, soulevée par Pierre Vallée, du service d'études urbaines de Rennes Métropole, de la forte technicité du VLS :

La collectivité n'a pas la connaissance technique, c'est-à-dire, par exemple, par rapport à une borne... Une borne... Quel est le nom exact déjà ? Ah oui, une borne client. On ne sait pas quelles sont les possibilités, ce qu'on peut faire avec, jusqu'où on peut aller. Donc, c'est bien l'entreprise qui remet dans son offre la borne la plus performante. Autrement, on écrit, on peut faire telle ou telle manipulation sur la borne, mais si ça se trouve, on va passer à côté de trucs, que l'entreprise a déjà amélioré quoi.

47 Décision C. 08.051 du Conseil de Rennes Métropole.

48 Décision C 09.016 du Conseil de Rennes Métropole.

49 Entretien avec Catherine Joly, le 1er avril.

Il s'agit en effet de systèmes très complexes, qui demandent les compétences techniques nécessaires à l'élaboration d'un vélo de qualité, voué à une utilisation très intensive, mais aussi celles nécessaires à la création d'un système de tarification et de suivi informatique et des stations. De plus, le VLS est un outil possédant un pouvoir symbolique fort, comme le soulignent tous les acteurs rencontrés. Un des objectifs recherchés dans la mise en place d'une telle offre, est d'agir sur l'image que se font les habitants du vélo, d'une certaine façon, de le remettre à la mode. Cela suppose donc la capacité de mettre en place une bonne campagne de communication.

Enfin, la technologie relative au VLS est relativement récente, et n'est, par conséquent, pas encore tout à fait stabilisée. Les nombreuses innovations qui apparaissent, rendent d'autant plus difficile pour les services techniques des collectivités territoriales de se tenir au courant de ce qui est faisable, ou non, en la matière. Ce déficit en ressources techniques est comblé par les ressources juridiques dont dispose l'autorité publique. En l'occurrence, c'est à elle de décider quelle forme revêtira le marché public. Dans le cas du marché du VLS rennais, les services d'études avaient considéré plusieurs possibilités.

Tout d'abord, le marché du VLS fut séparé de celui du mobilier urbain. L'idée était à la fois de parvenir à une gestion plus transparente et de permettre à d'autres entreprises que Clear Channel et JC Decaux de présenter une offre.

Ensuite, il fut décidé que l'appel d'offres serait lancé non plus par la Ville de Rennes, mais par Rennes Métropole. Cela se justifiait par la volonté, déjà illustrée par le SDV, de mener une politique cyclable à l'échelle de l'agglomération. Enfin, alors que la création d'une délégation de service public était juridiquement possible, le format retenu fut celui du dialogue compétitif.

La procédure de dialogue compétitif est intéressante à étudier plus précisément. Elle ne figure en effet dans le Code des Marchés Publics que depuis 2004, remplaçant l'appel d'offre sur performances. Elle est conçue spécialement pour les cas où « le pouvoir adjudicateur n'est objectivement pas en mesure de définir seul et à l'avance les moyens techniques pouvant répondre à ses besoins »⁵⁰. Un programme fonctionnel est mis au point par l'adjudicateur, qui dessine une orientation et des objectifs très larges.

Les entreprises qui font acte de candidature doivent proposer une solution permettant de réaliser ce qui est demandé dans le programme fonctionnel. Après cette première proposition, s'ouvre la procédure de dialogue compétitif. Chaque entreprise candidate est reçue séparément par un comité composé de techniciens et d'élus, ce qui s'appelle une consultation en tunnel. Le comité peut remettre les idées proposées par un concurrent à un autre, et lui demander s'il est capable les intégrer à son offre. À l'issue du dialogue, chaque concurrent remet une offre finale, et le marché est attribué à l'offre la plus convaincante.

Cette procédure constitue donc un instrument très adéquat pour pallier aux difficultés induites par la technicisation croissante de l'action publique. Contrairement aux appels d'offres classiques, dans lesquels le pouvoir délègue seulement la mise en œuvre d'une décision, l'application d'un cahiers des charges précis, il s'agit ici de déléguer jusqu'à l'élaboration de la solution à un problème public, la seule chose définie étant un objectif relativement large.

Cinq entreprises s'étaient portées candidates pour fournir son nouveau VLS à Rennes : le titulaire du premier marché, Clear Channel, son concurrent dans l'affichage, JC Decaux, deux opérateurs de transports en commun, Keolis Rennes, titulaire de la DSP des transports publics rennais, et son concurrent Veolia, et une cinquième entreprise, Flexbike. Cette dernière n'a finalement pas participé au dialogue compétitif, qui a consisté en

⁵⁰ Article 36 du Code des Marchés Publics.

trois rencontres avec chaque candidat, ayant pour « *objectif de faire émerger la (ou les) meilleure(s) solution(s) technique(s) permettant d'atteindre un système de vélos en libre-service optimal* »⁵¹. JC Decaux s'est retiré de la course après la seconde rencontre, « *la durée du marché lui paraissant trop courte* ». Le marché fut finalement attribué à Keolis Rennes, créant ainsi le VéloSTAR.

2. Rennes Métropole et Keolis Rennes : un exemple de communauté de politique publique ?

La relation entre Rennes Métropole et les entreprises candidates, et plus particulièrement Keolis Rennes, est donc l'élément le plus important à considérer pour comprendre l'arrivée du nouveau VLS à Rennes. Un modèle intéressant à utiliser pour ce faire est la typologie des réseaux d'action publique dressée par Rhodes et Marsh⁵². Ces deux chercheurs ont dégagé deux pôles idéal-typiques, entre lesquels oscillent ces réseaux d'action : d'un côté la communauté de politique publique, de l'autre, le réseau thématique.

La configuration d'acteurs structurée autour du VLS rennais présente plusieurs des caractéristiques de la communauté de politique publique telle que la définissent les deux auteurs. Tout d'abord, seul « un nombre limité » de participants y intervient. En l'occurrence, il est possible d'identifier trois acteurs institutionnels participant de façon décisive à l'action publique⁵³ : Rennes Métropole, Keolis Rennes et Effia.

En ce qui concerne le niveau d'intégration présenté par une communauté de politique publique, celle-ci se caractérise par « une interaction fréquente et de haute qualité de tous les groupes », la « permanence des membres,

51 Décision C 09.016 du Conseil de Rennes Métropole.

52 MARSH D., RHODES R.A.W., « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », dans LE GALÈS, P., THATCHER, M. (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 51 – 53.

53 Les concurrents malheureux à l'appel d'offre sont ici exclus, bien qu'ils aient participé, de façon marginale, à la création du VéloSTAR lors du dialogue compétitif. Le secret entourant cette procédure rendait impossible d'identifier leur poids réel.

des valeurs et des résultats au cours du temps » et le fait que « tous les participants partagent des valeurs de base et acceptent la légitimité du résultat ».

La fréquence des interactions et la permanence des membres sont faciles à établir : le contrat liant Keolis Rennes à Rennes Métropole a une durée de 8 ans, et la société est tenue de présenter tous les mois un bilan à Pierre Vallée. De même, il est possible de considérer que la relation contractuelle liant les deux parties implique une reconnaissance de ce que serait un bon résultat, notamment à travers les objectifs de fréquentation clairement fixés, et le système de bonus-malus financier intégré. La « convergence autour de valeurs de base » et la « haute qualité » des échanges transparaissent dans les propos d'Armelle Billard, chargée de communication chez Keolis Rennes, lorsqu'elle évoque les élections de 2008 :

Effectivement, il faut travailler tous dans le même sens, c'est quand même plus intéressant. En plus, Daniel Delaveau était vice-président chargé des transports, il devient président. C'était notre élu référent, pendant tout le mandat d'Edmond Hervé. Et Guy Jouhier, qui était aux finances, une maîtrise parfaite des dossiers transports, parce que le transport, c'est le budget le plus important de Rennes Métropole, donc bien évidemment, Guy Jouhier connaissait parfaitement ce budget là, comment fonctionnait le contrat, etc. On est, vraiment, avec des interlocuteurs qui ont une vision, qui savent de quoi ils parlent et qui sont très exigeants du coup, avec des techniciens qui ont la confiance des politiques. Les techniciens de Rennes Métropole, c'est des têtes que l'on a en face de nous. Donc, il y a vraiment un travail très intéressant.

La question qui se pose alors est celle de la hiérarchisation des relations. Le format contractuel laisse à penser que la relation s'inscrit dans un schéma simple et relativement vertical : Rennes Métropole est un client, Keolis Rennes, un prestataire. Dans les faits, les interactions sont beaucoup plus horizontales, même si c'est Rennes Métropole qui donne le rythme.

Tout d'abord, chacun des participants est doté de ressources qui se complètent, et qu'ils échangent : Rennes Métropole, doté de ressources juridiques et financières a eu recours à des entreprises pour combler un manque de savoir-faire, et Keolis Rennes, qui n'était pas spécialisé dans le VLS a opéré un rapprochement avec Effia :

Effia, c'est une filiale de la SNCF. La SNCF, c'est un actionnaire principal de Keolis, donc c'est tout naturellement qu'on va vers des partenaires que l'on connaît bien, avec des systèmes déjà éprouvés comme à Orléans. C'est donc eux qui nous ont proposé tout le « hard » du système. Et c'est eux à qui on sous-traite, aujourd'hui, l'exploitation du système. Nous, on s'occupe de la commercialisation, de tout ce qui est donc marketing, communication, commercialisation et eux s'occupent de l'exploitation.

Cette horizontalité de la relation passe également par l'acceptation de Rennes Métropole, des « règles du jeu » contractuel, qui imposent de laisser une marge de manœuvre considérable à Keolis Rennes et Effia. La prestataire a, par exemple, largement décidé de l'emplacement des stations, ce que ne cache pas Pierre Vallée :

C'est quand même [Keolis Rennes], qui [s'engage]. On ne pouvait pas non plus demander que des stations soient repositionnées : dans son contrat, l'entreprise doit assurer ses 2900 [déplacements par jour]. Si elle ne l'assure pas, elle sera pénalisée. Il y a des bonus malus dans le marché.

De la même façon, le système de tranches conditionnelles⁵⁴ tel qu'il a été adopté ressemble à un compromis négocié entre Rennes Métropole, qui souhaitait voir des stations hors de Rennes, et le prestataire, qui doutait de la rentabilité des stations placées en tranches conditionnelles.

⁵⁴ Certaines stations excentrées n'ont pas été réalisées en 2009, mais incluses dans six tranches conditionnelles qui pourront être débloquées à la demande des communes concernées. Deux tranches concernent Rennes, Saint-Jacques de la Lande, Cesson-Sévigné, Chantepie et Saint-Grégoire étant chacune concernées par une tranche.

Finalement, l'exemple du VéloSTAR illustre assez bien l'aspect le plus important de la communauté de politique publique : « tous les membres se croient dans un jeu à somme positive »⁵⁵. Rennes Métropole dispose d'un nouveau système répondant à ses objectifs, Keolis Rennes consolide sa position à Rennes en vue du renouvellement de la DSP des transports en commun de 2013, notamment aux dépens de Veolia.⁵⁶

3. Les marginalisés : une protestation sur la forme, manquant de ressources

Par ailleurs, un autre point important dans une configuration en communauté de politique publique réside dans « l'exclusion délibérément décidée de certains groupes »⁵⁷. Il est possible de constater qu'aucune consultation d'association n'a eu lieu avant l'attribution du marché à Keolis Rennes. Le VéloStar a donc été élaboré exclusivement par Rennes Métropole et des entreprises privées.

En revanche, il est difficile d'attribuer cette absence de consultation à une volonté délibérée, même si certains acteurs ont essayé de s'associer, sans succès, au processus de décision, comme rappelle Joël Fertillet lorsqu'il évoque la délibération de février 2008 :

Il n'y a pas eu de débat. En ce temps là, Jean-Luc Daubaire⁵⁸ a demandé si il n'y avait pas une solution alternative, plus tournée vers les associations, comme Envie, pour mettre des vélos, mais il n'y a pas eu de débat. Aucun débat. Ça a été très bref. Très très bref. C'était la seule intervention et ça a été balayé.

55 MARSH D., RHODES, R.A.W., *art. cit.*, p. 51

56 Armelle Billard précise clairement : « Il est bien évident qu'il était hors de question pour nous que quelqu'un d'autre puisse gagner ce marché ».

57 MARSH D., RHODES, R.A.W., *art. cit.*, p. 51

58 Élu municipal écologiste.

De la même façon, lors de la deuxième délibération, en janvier 2009, un représentant du Collectif des Habitants de la Poterie interrompt la séance durant six minutes, « *ils avaient préparé quelque chose et ils se sont rendus compte dans le projet qu'ils en tenaient pas du tout compte* ».

C'est sur ce point que se portent la majorité des critiques concernant le VéloSTAR, la nécessité d'un nouveau système de VLS ayant été acceptée par tous les acteurs. La proximité et le caractère fermé des négociations sont particulièrement dénoncées, Xavier Baron évoque, par exemple, « un mélange des genres », qui ne lui « *paraît pas souhaitable* ». Les Verts avaient imaginé un projet alternatif, basé sur la création d'une DSP, et visant un total de 4000 vélos. Un recours aux associations était également envisagé, mais leur défaite aux élections municipales a remis le projet dans les cartons.

Ces protestations n'ont cependant pas eu d'impact sur la procédure, ce qui illustre le manque de ressources des protestataires pour faire avancer un dossier complexe techniquement, juridiquement et financièrement.

L'association Rayons d'Action parvient néanmoins à rencontrer Keolis Rennes, en 2010, principalement pour évoquer la difficile cohabitation entre les chauffeurs de bus et les cyclistes, mais également pour évoquer quelques problèmes liés au VéloSTAR, comme le coût du numéro d'appel prévu pour signaler les problèmes, ou l'absence de lecteurs de Carte Bleue à beaucoup de stations⁵⁹. Il faut enfin préciser que le VLS ne constitue pas une priorité pour Rayons d'Action, qui entend davantage agir sur les questions relatives aux aménagements cyclables.

Le VéloSTAR est donc un exemple d'une production collective restreinte de l'action publique, par une institution publique, Rennes Métropole et des entreprises privées. Rennes Métropole a défini des objectifs sous forme de

⁵⁹ Seules 14% des stations VéloSTAR sont équipées d'un lecteur Carte Bleue, or, ces lecteurs sont nécessaires pour les utilisateurs occasionnels dépourvus de carte KorriGO.

cadre global, tandis que Keolis Rennes se chargeait d'établir, puis de mettre en place une solution précise répondant à ces exigences. Rayons d'Action, exclue de la phase de décision et de mise en œuvre, s'est, par la suite, intégrée à cette configuration, bien qu'elle ne joue qu'un rôle mineur comparé à celui qu'elle tient dans la création d'aménagements cyclables.

C. Les aménagements cyclables à Rennes : la mairie face aux usagers

En effet, les travaux d'aménagements de la voirie constituent toujours un élément central de la politique cyclable. Ceux-ci relèvent de l'autorité communale, la Ville de Rennes est donc l'autorité publique la plus concernée. La configuration d'acteurs autour des aménagements cyclables est marquée par la relation entre les élus, les services techniques et les associations d'usagers. Elle semble se rapprocher davantage du second pôle distingué par Rhodes et Marsh, celui du réseau thématique.

Cette interaction est relativement institutionnalisée, et parfois conflictuelle. Elle est de plus asymétrique, les élus et services de la ville disposant de bien plus de ressources que leurs interlocuteurs. La promulgation du décret instaurant le Code de la Rue, le 30 juillet 2008, semble avoir modifié cette configuration sensiblement.

1. Une interaction institutionnalisée et conflictuelle

Rayons d'Action a repris le rôle laissé vacant par la disparition de la précédente association de cyclistes, la Route Bleue. L'association est amenée à rencontrer élus et techniciens de la Ville de Rennes, pour soumettre les problèmes rencontrés par les cyclistes sur certains points de la ville.

Cette interaction a fait l'objet d'une institutionnalisation relative, puisque Rayons d'Action participe aux réunions du Comité Consultatif « Déplacements Urbains », qui se tiennent tous les ans. Le Comité se compose des élus en charge des questions de déplacements urbains, à la Ville comme à la Métropole, des techniciens concernés, et des représentants de diverses associations. Il concerne cependant tous les déplacements urbains, faisant parfois du vélo un sujet secondaire. Dans le compte-rendu de la réunion de 2007, l'association déplore ainsi que « le mot *cyclable* n'ait été prononcé que deux fois »⁶⁰.

Rayons d'Action participe également au Comité Consultatif « Modes Doux », mis en place par Catherine Joly, et plus spécialisé, puisque composé des élus et techniciens en charge des modes doux et des associations actives en la matière. Il se réunit trois fois par an.

Les relations entre les usagers, d'une part, et les élus et techniciens, d'autre part ne sont pourtant pas au beau fixe. Rayons d'Action reproche à la Ville de Rennes d'en faire trop peu pour le vélo, et de ne pas mener des actions adaptées. Joël Fertillet explique ainsi ces désaccords :

On est arrivés comme des cheveux sur la soupe. On est arrivés pour dire « Vous faites quoi ? Vous faites n'importe quoi ! ». Ils n'étaient pas habitués. Il n'y avait plus d'association, il n'y avait plus rien. Ils étaient pas habitués à ce que des gens viennent dire « bah nous on est cyclistes et on trouve que c'est pas bien. » C'était ça le problème.

Une autre difficulté consiste en la place qui est laissée à l'association. Si cette dernière a la possibilité de demander des aménagements ponctuels, pour lesquels il est prévu une enveloppe budgétaire à part, et de faire remonter des remarques à Pierre Vallée grâce à un système de fiches techniques, elle aimerait être associée aux décisions plus en amont et

⁶⁰ Compte-rendu de la réunion du comité consultatif « Déplacements Urbains » du 14 mars 2007, par Rayons d'Action.

participer ainsi directement à l'élaboration des projets d'aménagements cyclables :

On a la désagréable impression qu'ils pensent à tout et à ça après. Alors que non, il faudrait que ce soit en même temps. C'est ça le gros truc, et c'est pour ça qu'on ne s'entend pas. Si on vient après de toute façon on ne peut que critiquer, parce qu'on vient après.

Éric Berroche justifie cela par des contraintes temporelles et techniques :

Il y a l'exigence, et je la comprends, je suis pour, de savoir comment on va organiser les voiries dans les nouveaux quartiers plutôt que de les corriger dans vingt ans. C'est un peu compliqué parce qu'un projet ça court sur dix - quinze ans.

Les discussions autour des questions de voirie montre donc un niveau de consensus proche de celui caractérisant le réseau thématique, d'après Rhodes et Marsh : il y a « accord sur certains points, mais le conflit est toujours présent »⁶¹.

2. Une relation asymétrique entre élus, techniciens et usagers

Une autre caractéristique importante de ses échanges, qui rejoint là aussi le modèle du réseau thématique⁶² est leur caractère clairement asymétrique. La seule ressource dont dispose l'association Rayons d'Action est son savoir pratique d'utilisation quotidienne des infrastructures cyclables. Cette ressource est loin d'être inutile, et elle est même nécessaire à la conduite d'une politique cyclable de qualité. De cette façon, Éric Berroche explique :

61 MARSH D., RHODES, R.A.W., *art. cit.*, p. 53.

62 MARSH D., RHODES, R.A.W., *art. cit.*, p. 52 : « Un tel réseau implique [...] une interaction qui se fonde sur le consensus plutôt que la négociation ou le marchandage et des relations inégales de pouvoir dans lesquelles des participants peuvent avoir peu de ressources, peu d'accès et aucune alternative ».

Ce que nous faisons nous ne le faisons pas parce que [ces associations] existent, nous le faisons avant, mais nous sommes très heureux qu'elles soient là, parce que tout le monde dans les services ne fait pas de vélo. Personnellement, je n'en fais pas, et dès fois, le diable est dans le détail. [...] Alors, quelques fois, je pense que nous avons raison, et quelques fois, heureusement qu'elles étaient là.

Lætitia Médard confirme cela : « Ils connaissent le terrain parfaitement, ça aide. ».

Cependant, l'association souffre du manque d'autres ressources, qui l'empêche de parvenir totalement à ses fins. En premier lieu, le temps disponible est une ressource importante pour des bénévoles, et son manque peut vite s'avérer problématique. Joël Fertillet regrette ainsi que l'association « n'ait pas pu suivre » les réflexions concernant l'aménagement de l'éco-quartier de la Courrouze.

De même, l'association semble manquer de la maîtrise de certains codes de communication, ce qui a pu lui être préjudiciable. Catherine Joly, par exemple, estime que :

Il y a eu, des fois, des erreurs diplomatiques de la part de Rayons d'Action, qui n'ont pas facilité les relations. Pas forcément avec moi d'ailleurs. Concrètement, lors d'une fête du Vélo, ils avaient organisé un circuit pour montrer tout ce qui n'allait pas bien. Ce qui n'était pas très incitatif pour les gens qui étaient là. Alors, évidemment, il y a des points noirs, mais il y a aussi des endroits où ça va, hein ! Faut pas non plus tout noircir. Et il y a des élus importants à qui ça n'a pas plu. Ils ont commis des erreurs de stratégie, vraiment.

Joël Fertillet reconnaît lui-même que les interventions auprès des élus et techniciens manquent parfois un peu de diplomatie : « c'est pour ça qu'on s'entend pas, c'est clair, moi quand je vois ça [un aménagement raté], ben je dis « c'est mal fait ». »

Ainsi, la configuration des acteurs autour des aménagements cyclables se situe dans le prolongement de celle existant dans les années 1990. Les élus et les techniciens jouent un rôle déterminant dans la planification et la construction de nouveaux équipements, tandis que l'association Rayons d'Action participe à l'action publique de manière plus réduite, signalant des « points noirs » pour le vélo, et apportant occasionnellement aux élus et aux techniciens non cyclistes une sorte d'expertise davantage pratique que technique.

3. Le Code de la Rue, une nouvelle donne ?

L'émergence d'un nouveau problème, rentrant en partie dans le cadre de la politique cyclable, a quelque peu modifié cet état de fait. Il s'agit du Code de la Rue. Cette appellation recouvre tout un ensemble de modifications du Code de la Route, destinées à apaiser la circulation en espace urbain. En France, ces modifications sont devenues effectives par l'application du décret du 30 juillet 2008, disponible en annexe.

Ce décret prévoit notamment l'aménagement systématique de contre-sens cyclables dans les zones 30, avant le 1er juillet 2010. Il confère également une existence légale aux zones de rencontres, bien que l'aménagement de celles-ci demeure à la discrétion de l'autorité municipale.

La mise en conformité imposée par le décret prendra du retard à Rennes, causant l'incompréhension de Rayons d'Action :

Les rues qui devaient être aménagées en double sens en 2008 n'ont pas été faites. 2008, parce qu'ils avaient voulu anticiper. Celles prévues en 2009, il y en a eu très peu de réalisées. Et donc, ce n'est même pas la peine de parler de elles prévues pour 2010. Donc, eux-mêmes admettent que ce ne sera pas fait.[...] À première vue, le délai n'est pas du tout suffisant pour réaliser la remise à niveau, parce qu'en définitive, c'est juste une remise à niveau, pour respecter la loi. Et bien, à Rennes, on ne respectera pas la loi en juillet 2010.

Le budget prévu pour les aménagements ponctuels est utilisé pour réaliser les aménagements prévus par la Code de la Rue, et a été augmenté pour l'occasion, passant de 280.000 euros en 2008, à 400.000 euros en 2010, un niveau historiquement élevé⁶³. La réalisation de contre-sens cyclables a été radicalement accélérée, puisque sept kilomètres ont été construits en 2009, à comparer aux huit kilomètres mis en place entre 1991 et 2008.

Parallèlement à cette modification de la dynamique dans les aménagements, un autre impact important du Code de la Rue tient en ce qu'il donne la priorité à l'utilisateur « faible », c'est-à-dire le moins protégé, sur l'utilisateur « fort ». Le piéton est ainsi prioritaire sur le cycliste, lui-même prioritaire sur l'automobiliste.

Cette modification, pour être appropriée et bien intégrée par le public, demande une action publique qui dépasse le simple cadre de l'aménagement, et adopte une visée plus pédagogique. C'est ainsi que fut proposée l'idée d'une Charte de la Rue par Pascale Loget, qui explique :

Quand on est revenu [d'une visite d'études en Suisse] et que les associations nous ont dit « Y'a qu'à faire ça, faut qu'on fasse ceci », bien sûr, moi j'ai dit non. Ce n'est pas comme ça que je procède. Je leur ai proposé la seule chose efficace que je connaisse : se mettre autour de la table, le plus nombreux possible, faire un diagnostic partagé et voir comment on pouvait écrire une Charte. Tout ce qu'on peut ériger en Vérité, en Loi, est toujours insatisfaisant. On ne peut pas résoudre, ni par la réglementation, ni par l'aménagement, des conflits d'usages. On s'est fait conseiller, par un cabinet, AtosJuris, par un sociologue.

Une phase de concertation, fut alors lancée. Dans un premier temps, sur trois mois, un diagnostic partagé fut mené, basé sur trois groupes de paroles différents : un groupe composé d'élus, un groupe composé de techniciens et

63 Voir Annexe IV.

un troisième composé d'usagers. Dans un second temps, le projet de Charte proprement dit fut discuté, à partir des résultats du diagnostic :

La charte, c'est une charte d'orientation générale. Elle ne dit pas, comme voulaient les associations au départ, qu'on va faire plus de tourne-à gauche, plus de tel aménagement à tel endroit. Ça n'est pas l'objet. Pour ça, il y a des services techniques, des comités consultatifs très spécialisés. La Charte dégage 4 axes : sécurité et prudence [...], droit des usagers et personnes vulnérables [...], convivialité [...] [et] soutien aux modes actifs

Rayons d'Action fut dans un premier temps plutôt récalcitrante vis-à-vis de cette démarche, mais est finalement plutôt satisfaite de la manière dont les choses se sont déroulées. Joël Fertillet précise :

Au départ, c'était du vrai n'importe quoi, ça allait des fleurs aux... C'était vraiment sur la vie dans la rue, alors que nous on parlait sur le Code de la Rue, comme Espace Piéton, suite à la loi, qu'est-ce qui change sur les comportements des différents usagers les uns par rapport aux autres ? [...] Mais, ce n'est pas grave, c'est rectifié, tout ça. De fil en aiguille, il y a une charte maintenant. [...] La charte a quand même bien évolué, honnêtement. Avec beaucoup de frictions, certes, mais bon...

Le Code de la Rue voit donc une nouvelle configuration d'acteurs, symptomatique de la construction collective de l'action publique centrée sur la concertation et le dialogue. La relation entre les acteurs se veut plus équilibrée, voire égalitaire. La Charte en elle-même est, au fond, un prétexte au dialogue permettant de l'élaborer, qui se veut résoudre les conflits par la parole.

Étudier la configuration d'acteurs autour des objets de la politique cyclable permet donc de souligner les interdépendances existant entre ceux-ci. Ces interdépendances, ainsi que les stratégies poursuivies par les différents intervenants, limitent la marge de manœuvre de chaque acteur dans la définition du contenu de l'action publique concernant le vélo. Celle-ci

constitue donc bel et bien un exemple de production collective de politique public, puisque aucun acteur ne possède, à lui seul, toutes les ressources nécessaires pour parvenir à imposer la politique publique qu'il souhaiterait idéalement.

Il apparaît, à travers l'étude de ces trois configurations, que les institutions publiques occupent toujours une place centrale dans la définition et la conduite de l'action publique. Ce sont elles, et plus précisément certains élus et techniciens, qui fixent ses grandes lignes. Les autres acteurs ne définissent que des aspects secondaires de celle-ci, plus ou moins importants selon les ressources dont ils disposent.

Néanmoins, l'impact du décret du 30 juillet 2008 sur l'action publique rennaise, qui a entraîné une réorientation des aménagements cyclables et la mise en place de procédures de concertations entre élus, techniciens et usagers, pose une autre question, celle de l'impact du contexte, c'est-à-dire de l'ensemble des paramètres qui conditionnent les actions des acteurs, mais sur lesquels ils n'ont pas prise, sur un réseau d'action locale comme celui qui produit la politique cyclable rennaise.

III. L'importance des contextes national, européen et global : les limites de l'autonomie du jeu local

L'action produite par le réseau local décrit précédemment ne peut être expliquée uniquement par les différentes idées et intérêts des acteurs qui le composent. Les acteurs locaux doivent en effet composer avec un contexte global, dans lequel ils évoluent et sur lequel ils n'ont pas vraiment de prise. Ce poids du global conduit à s'interroger sur la marge d'autonomie réelle de l'action publique locale. Jusqu'à quel point cette dernière est-elle définie par l'échelon auquel elle s'applique ?

Dans le cas de la politique cyclable, le global intervient de deux façons distinctes. Tout d'abord, il intervient sous la forme de la contrainte étatique, qui se traduit en normes juridiques qui contraignent les institutions locales.

Parallèlement à cela, le global est également un espace de ressources pour tous les acteurs, parce qu'il leur permet d'accéder à d'autres exemples de politiques cyclables, permettant des processus d'apprentissage et de circulation des innovations, particulièrement importantes dans ce cas.

A. Le poids des normes nationales sur le jeu local

Si la politique cyclable semble, au premier abord, une affaire très locale, dans le sens où tous les acteurs qui participent à sa production n'ont qu'une envergure communale ou métropolitaine, elle est en fait déterminée en partie à l'échelon national.

L'État a, en effet, depuis les années 1990, promulgué un certain nombre de normes nationales, s'appliquant sur tout le territoire français, et qui édictent des obligations en matière de promotion des modes alternatifs à l'automobile, dont le vélo. Ces normes peuvent contraindre les institutions locales, en même temps qu'elles sont des ressources à la disposition des associations et des élus aux modes doux soucieux de développer la politique cyclable. L'observation de la politique cyclable rennaise tendrait à démontrer, enfin, que ce cadre national a une véritable influence sur l'action publique locale.

1. L'État en filigrane: des contraintes juridiques, mais peu d'assistance financière

Au cours des années 1990, sous l'influence d'un contexte international de plus en plus favorable à la lutte contre les diverses pollutions, avec l'émergence de la notion de développement durable, promise à un bel avenir, à la Conférence de Rio en 1992, les questions environnementales sont progressivement inscrites à l'agenda national.

À l'époque, il s'agit principalement de lutter contre la pollution atmosphérique dans les villes. La question des transports urbains est donc rattachée à celle de l'écologie, et le contexte devient relativement favorable à la promotion des modes de transports non polluants, ainsi que des transports

en commun. L'État ne peut agir directement sur les transports urbains, ces questions relevant des AOTU, qui sont, soit les communes concernées, soit les EPCI. Des lois sont donc votées pour contraindre les AOTU à mener des politiques de transports favorables aux modes doux.

En ce qui concerne la politique cyclable, trois textes sont cités en particulier par les auteurs. En 1996, la loi LAURE est promulguée. Elle modifie notamment le PDU, qui devient obligatoire pour les communes de plus de 100.000 habitants, et qui doit poursuivre, entre autres objectifs, « la diminution du trafic automobile », et « le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied »⁶⁴. La loi impose en outre « qu'à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, [...] [soient] mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants »⁶⁵.

En 2000, la loi SRU est votée, sous l'influence de la ministre Verte, Dominique Voynet. Cette loi dépasse largement le cadre de la seule promotion des modes doux, puisqu'elle se focalise principalement sur les questions de la planification urbaine, du logement et de la mixité sociale. Elle comporte néanmoins un volet concernant les transports, qui s'inscrit dans la continuité de la loi LAURE, imposant aux documents d'urbanisme nouvellement créés, comme les PLU, de tenir compte des modes doux.

Le dernier texte important à prendre en compte est le décret du 30 juillet 2008, déjà évoqué précédemment. Ce décret modifie non seulement le Code de la Route, en y intégrant des dispositions permettant une circulation plus agréable aux cyclistes et piétons, mais il comporte également toute une série d'injonctions faites aux communes en matière d'aménagement de la

64 Loi LAURE, Titre V, article 14, voir Annexe VII pour l'article intégral.

65 Loi LAURE, Titre VI, article 20, voir Annexe VII pour l'article intégral.

voirie. Notamment, l'aménagement de double-sens cyclables est rendu obligatoire dans les zones 30.

L'État a donc, depuis le milieu des années 1990, développé des contraintes juridiques, qui conditionnent l'action des autorités locales. Pour autant, il s'est cantonné à son rôle de législateur. Les objectifs fixés aux communes restent vagues. Ce qui est dit, c'est ce qu'il faut faire, mais pas comment il faut le faire. La question de la réalisation technique des prescriptions nationales n'est pas abordée, elle est laissée à charge des collectivités.

L'État n'a donc pas réhabilité une fonction de conseil technique en matière de politiques cyclables urbaines, à l'abandon depuis la décentralisation, et le transfert de la planification urbaine vers les collectivités comme le souligne Maxime Huré⁶⁶. Il n'a pas davantage prévu de programmes de subvention, d'incitations financières au développement de politiques cyclables performantes, ce que regrette Lætitia Médard :

[En ce qui concerne le financement], l'État, ce n'est même pas la peine d'y penser. [...] Dans le Grenelle de l'environnement, par exemple, il n'y a rien qui concerne le vélo. Le CVC fait du lobbying là dessus. Pareil pour le plan de relance...

À ces égards, la politique cyclable peut être perçue comme une illustration de l'analyse faisant du processus de décentralisation un processus de désengagement financier de l'État, qui ne renonce pas, par ailleurs, à une certaine capacité d'intervention dans l'action publique locale, via l'outil législatif, qui lui permet de contraindre les acteurs locaux.

66 HURE, M., « La création d'un réseau de villes : circulations, pouvoirs et territoires – Le cas du Club des Villes Cyclables (1989 - 2009) », *Métropoles*, n°9, 2009, p.223 – 225.

2. Une ressource pour les usagers, une contrainte pour les élus ?

La question est alors de déterminer comment les différents acteurs locaux composent avec la contrainte qui vient « d'en haut », autrement dit, comment le contexte national peut peser sur les interactions au sein du réseau local, en redistribuant les ressources qui conditionnent les stratégies des acteurs.

Intuitivement, le vote d'une loi contraignant la municipalité et l'intercommunalité à des aménagements paraît favorable à ceux qui revendiquent une politique cyclable plus ambitieuse et plus audacieuse, en l'occurrence, les cyclistes représentés par Rayons d'Action, et les Verts de Rennes. Pierre Vallée explique ainsi que :

Il y a la loi sur l'air, qui nous impose, sur les voies urbaines, de faire des aménagements vélos. Autrement, il faut indiquer pourquoi on peut pas en faire. Donc, une association pourrait finalement se retourner vers la collectivité, si la loi n'était pas respectée.

Elle paraît également offrir aux élus en charge des modes doux des moyens de peser davantage dans l'action publique, en donnant à leurs priorités une sorte de légitimité, qui permet de contrer l'argument du coût excessif de la politique cyclable, que Catherine Joly rappelle être le principal obstacle aux mesures de politiques cyclables :

Il y a eu des dispositions avec la loi SRU. Elle avait mis dans la tuyauterie la possibilité d'inclure les déplacements vélos. [...] Après, ce qui est toujours très difficile à faire passer dans les esprits, pour les techniciens et les décideurs, c'est que ça coûte cher. Mais les cyclistes ont autant le droit que les automobilistes de rouler sur des équipements confortables. Ça n'a jamais gêné personne de dépenser 600.000 euros, 700.000 euros pour un giratoire. Quand vous leur disiez le mètre linéaire de piste cyclables, c'est tant de milliers d'euros, ils disaient « mais enfin, vous ne vous rendez pas compte, c'est exorbitant ? Pour combien de cyclistes ? »

La réalité ne valide pas tout à fait cette analyse. L'arrivée successive de différentes normes nationales encourageant le développement du vélo ne semble en effet pas réellement avoir d'impact sur le budget qui lui est consacré⁶⁷. Les lois LAURE et SRU ne semblent ainsi pas avoir eu d'impact budgétaire majeur sur la politique cyclable.

Quant à l'augmentation conséquente du budget consacré aux aménagements ponctuels, en 2010, elle est difficilement explicable à la seule lumière d'un décret datant de 2008. Il faut aussi chercher les raisons de cette augmentation dans l'augmentation du budget municipal dans sa globalité, dans un contexte de relance.

Là où les règles nationales ont un impact majeur, ce n'est pas tant sur l'effort fait en faveur du vélo, dont l'intensité dépend en premier lieu de la volonté politique locale, mais sur les formes dans lesquelles cet effort se traduit en actions. Le meilleur exemple de cela est sûrement offert par les contre-sens cyclables.

Ces aménagements occupent, cela a déjà été dit, une place particulière : ils sont plébiscités par les cyclistes, auxquels ils permettent un gain de temps considérable, en même temps que les automobilistes y sont réticents, craignant des chocs frontaux. Les contre-sens cyclables ont été expérimentés à Rennes dès la fin des années 1990, mais ils n'ont jamais été généralisés. L'article 1er du décret du 30 juillet 2008⁶⁸ a changé cela radicalement, en rendant les contre-sens cyclables obligatoires dans les zones 30. Joël Fertillet explique l'impact immédiat de ce règlement :

Quand l'association s'est créée [en 2005], il y a eu un moment où il n'y a pas eu un seul double-sens de construit à Rennes. En 2005, 2006, 2007, il n'y en a pas eu un seul. Il y en a peut-être eu un caché dans un coin, mais à notre connaissance, il n'y a rien eu.

67 Voir Annexe V

68 Voir Annexe VIII pour le décret complet.

Avant la loi, ils nous avaient déjà promis d'en refaire, comme rue de la Borderie, par exemple. Mais, la loi nous a donné un sacré coup de pouce. Il y en a qui n'auraient jamais été faits sinon.

Les chiffres donnent raison à cette analyse : entre juillet 2008 et janvier 2010, l'aménagement de sept kilomètres de contre-sens cyclables a été lancé, à comparer aux huit kilomètres existant avant la signature du décret. Cet exemple démontre que ce qui se décide à l'échelle nationale a un impact sur la politique cyclable au niveau local.

3. Effets d'images et marketing territorial : une contrainte indirecte ?

Outre ces contraintes juridiques, le global fait peser un autre type de contraintes sur les décideurs. Ces contraintes peuvent se comprendre dans le contexte de la concurrence entre les territoires, qui impose d'intégrer une importante communication à l'action publique locale. Pour les élus, il ne s'agit plus seulement de faire, mais aussi de « faire savoir »⁶⁹.

Dès lors, la politique cyclable de l'agglomération rennaise peut être abordée comme un vecteur permettant de développer une image positive et attractive de la ville, dans la mesure où le contexte médiatique des dernières années s'est montré particulièrement favorable à la réhabilitation du vélo, comme l'ont montré les exemples de Lyon et Paris, dont les systèmes de VLS ont entraîné des effets d'images très positifs.

Le VLS est un outil qui a autant pour objectif de permettre un grand nombre de déplacements que d'avoir un effet symbolique positif sur le vélo. Tous les acteurs interrogés en conviennent. Catherine Joly explique par exemple que :

69 Christian LE BART, séance du séminaire Action publique locale portant sur les élus locaux.

Ce dispositif là [le VLS], il ne faut quand même pas se leurrer, c'est un produit d'appel, quand on ramène sur tous les déplacements... [...] C'est de l'affichage. Mais c'est une vitrine pour remettre le vélo à l'honneur, pour que les gens se disent « ah oui, tiens, c'est bien ». Et puis finalement, ils reprennent leurs propres vélos.

Il est cependant difficile d'évaluer avec précision quel poids ces effets d'image ont eu sur la politique cyclable rennaise et, particulièrement sur la création du VéloSTAR. Ceux-ci ont en effet un caractère un peu honteux, et le marketing territorial, ainsi que, de façon plus générale, la communication autour de la politique cyclable, peuvent être perçus comme des moyens opportunistes de dissimuler une absence de volontarisme politique. Les acteurs critiques vis-à-vis de la municipalité réduisent l'action de celle-ci à une volonté de paraître plutôt que de faire. Xavier Baron déclare ainsi :

Il y a quelque chose qui se passe dans toutes les métropoles, notamment depuis que Paris a son Vélib, c'est qu'elles veulent toutes avoir leur VLS... Il y a une sorte de concurrence entre les villes, il faut attirer les habitants, il faut attirer les entreprises... « Bon allez, à Rennes, on a un métro, c'est super ! On a un beau système de transports en commun ! Ouais, à Rennes, nous aussi on a un vélo en libre-service ! » Et qu'est-ce qui est médiatisé comme vélo en libre-service, c'est depuis qu'il y a le vélo en libre-service, c'est le Vélib. [...] Pourquoi Rennes l'a fait ? Sans doute parce que Rennes aime bien tout ce qui est récompense, prix. Ils savent le dire à la mairie, quand ils sont dans des revues.

Face à ces reproches, les acteurs visés ont tendance à éluder toute prise en compte des effets d'image dans leurs décisions, afin de distinguer clairement l'action qu'ils mènent d'un « effet de mode ». Armelle Billard explique ainsi :

[Le VLS], ce n'est pas quelque chose qu'on fait, comme ça, parce que tout à coup c'est à la mode, parce qu'il y a Vélib et Vélo'V. C'est vraiment intégrer le vélo dans les habitudes des habitants, et [la mairie et la métropole] se disent que le VLS c'est complémentaire du bus et du métro, même si ça ne

reste que 81 stations, que 900 vélos, c'est aussi une façon de redécouvrir le vélo.

En cela, Armelle Billard relaie le discours des élus, qui se tiennent dans une posture relativement hostile à l'affichage de l'action. Cette réticence peut expliquer que la ville n'ait pas pu se faire mieux connaître comme une pionnière du VLS, rôle qui a échoué à Lyon et Paris, provoquant un certain agacement parmi les élus rennais. Edmond Hervé déclarait ainsi en 2007 :

Il est vrai que nous ne cherchons pas à communiquer sur tout, et nous n'avons jamais cherché à faire de coups d'éclats. Quand je vois, par exemple, la ville de Lyon qui a fait une communication sur les vélos, nous il y a belle lurette qu'on a mis des vélos dans la ville !⁷⁰

Il semble néanmoins que les images véhiculées dans l'espace public national, qui contribuent à façonner l'opinion locale rennaise, jouent un rôle dans la définition de la politique cyclable. Si les citoyens sont mieux disposés envers celle-ci, c'est sûrement à la fois en raison de la politique menée à Rennes depuis 1990, mais aussi en raison de l'évolution des débats nationaux, européens et mondiaux, qui ont fait de l'écologie et du développement durable des modèles désirables, contribuant ainsi à inscrire les mobilités douces comme un sujet de préoccupation légitime.

Ainsi, le contexte global apparaît en filigrane dans l'action publique rennaise, à travers, à travers l'État, et les normes qu'il impose et qui conditionnent fortement le jeu local, à travers aussi les idées des acteurs qui se forment en grande partie au niveau de l'espace public national. Il serait cependant erroné de percevoir le global exclusivement comme une contrainte réduisant le champ des possibles au niveau local. Il s'avère en effet qu'il s'agit davantage d'un relais, avec lequel les acteurs peuvent interagir pour créer une politique cyclable plus performante.

70 Propos recueillis par Solène Devilliers. DEVILLIERS S., Rennes, ville verte ? La question environnementale dans la communication municipale, p.92.

B. « S'inspirer de ce qui se fait ailleurs »⁷¹. Apprentissages et convergences dans la politique cyclable.

La politique cyclable à Rennes semble en effet pouvoir être présentée comme un exemple de la circulation des politiques locales dans l'espace français, et même européen. Elle s'inspire ainsi d'autres politiques cyclables urbaines, en même temps qu'elle inspire ces dernières.

Le premier élément significatif de ce processus, est l'existence de processus d'apprentissage basés sur des expériences extérieures à Rennes, qui se manifeste dans le discours des acteurs par le recours fréquent à des exemples d'autres villes, françaises, comme européennes.

Ces processus s'expriment également à travers le rôle que jouent certaines institutions nationales, qui agissent comme des prolongements du jeu local : le CVC pour les élus et techniciens, la FUBicy pour les usagers et la maison mère pour les filiales concernées par le VéloSTAR.

Finalement, ce recours à des échelons supérieurs pour y trouver des ressources supplémentaires peut être analysé sous l'angle d'une certaine convergence des politiques locales, qui pose en fait la question de l'autonomie et de la spécificité de cet espace, qui paraît pris dans une interaction permanente avec les espaces nationaux et européens.

71 Entretien avec Pascale Loget, le 15 avril.

1. Apprendre de l'extérieur : des exemples français et européens.

La politique cyclable rennaise est, comme toutes les politiques cyclables des villes françaises, une politique récente. Les outils permettant à l'action publique d'atteindre ses objectifs ne sont donc pas stabilisés, dans le sens où de nouvelles solutions apparaissent régulièrement, et où les solutions existantes sont toujours affinées par l'expérience tirée de leurs applications.

Il paraît donc pertinent d'avoir recours à la notion d'apprentissage, qui peut être définie comme « une activité instrumentale [dont le but] est d'atteindre plus efficacement les objectifs d'une politique »⁷². Outre une forme de réflexivité vis-à-vis de la politique menée à Rennes, qui permet « d'apprendre de ses erreurs », et que peut illustrer la décision, par exemple, de séparer le marché du VLS de celui du mobilier urbain, il est intéressant de noter que les acteurs ont fréquemment recours à des expériences menées hors de Rennes pour justifier leurs points de vue.

Les élus et techniciens ont recours à des voyages d'études dans d'autres communes, Catherine Joly et Pierre Vallée ont ainsi visité les systèmes de VLS de Lyon et Paris alors qu'ils préparaient l'appel d'offres de 2008. Pascale Loget explique la réflexion qui a précédé l'élaboration de la Charte de la Rue :

Avec les habitants, les services, on est allé voir un peu ailleurs ce qui se faisait. [...] [Les associations] nous ont dit qu'il se faisait des choses très intéressantes ailleurs, et donc, nous voilà partis, il y a deux ans, en Suisse. On est allé aussi à Chambéry et à Lorient. On a vu des espaces publics beaucoup plus confortables, des bilans de sécurité routière pas mauvais du tout, des aménagements beaucoup plus modestes, mais ça fonctionnait.

72 SABATIER P., SCHLAGER E., « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.210 – 211.

On a vu de la non segmentation d'espace public, où chacun n'est pas dans son rail, et puis, très important, des pratiques de plateaux d'espace public. À Lorient, le directeur des services nous a expliqué la notion d'insécurité routière subjective : quand on met les gens dans un contexte subjectif d'insécurité, ils font attention à tout et on a un bilan excellent.

Les exemples extérieurs permettent ainsi aux acteurs de l'action publique locale d'acquérir de nouvelles idées, d'apprendre de nouvelles solutions aux problèmes liés à la mobilité urbaine. Le Code de la Rue est d'ailleurs issu d'une volonté d'association de transposer en France des pratiques issues d'autres pays européens, et notamment de Belgique⁷³.

Les cyclistes s'inspirent également de ce qui se fait ailleurs en Europe pour fabriquer leurs revendications. Les exemples repris par les membres de l'association Rayons d'Action, sont principalement les pays nordiques, où l'utilisation du vélo est très répandue. Xavier Baron, évoque, lui, des voyages personnels qui ont été utilisés pour la rédaction du programme des Verts de Rennes :

On est aussi favorables, dans les aménagements, à la création de parkings vélos surveillés. Des parkings vélos surveillés par du personnel, parce qu'on a vu ça lors d'un voyage aussi, mais nous, c'est plutôt des voyages vacances, lors d'un voyage en Hollande, à la Haye, la capitale. Vous auriez ça par exemple, place Sainte-Anne, ou à la gare, à Villejean, à Kennedy, à Maurepas, surveillé, par du personnel, à un euro la journée.

73 Site internet de la FUBicy : <http://www.fubicy.org/spip.php?rubrique10>

2. La participation des organisations locales à des organisations nationales

Un autre aspect de l'utilisation de l'espace national par les acteurs locaux tient à leur participation à des institutions nationales qui prolongent leurs stratégies à l'échelle nationale.

Les élus et techniciens de la Ville de Rennes et de Rennes Métropole participent au CVC, réseau mettant en relation les divers acteurs des politiques cyclables, ayant pour objectifs autant l'apprentissage par les échanges que de mener une forme de lobbying, incitant l'État à s'engager davantage en faveur du vélo en ville. Le CVC a été créé en 1989 par dix villes et rassemble aujourd'hui un millier de collectivités territoriales. Il se définit comme « un acteur majeur en matière de politiques d'aménagement urbain, de promotion de l'usage du vélo et des modes actifs ; [qui] participe à tous les grands débats pour un meilleur partage de la rue, pour l'aménagement de zones apaisées, pour la sécurité des cyclistes et des piétons et pour encourager la mobilité durable. »⁷⁴

Rennes joue un rôle de premier plan dans ce club : Christian Benoist en a été le président de 1991 à 1993, et l'élu rennais en charge des modes de transports doux occupe régulièrement, depuis, un poste de vice-président⁷⁵. Le CVC a joué un rôle important dans les années 1990, en permettant aux collectivités de pallier au désengagement de l'État et à un manque important d'expertise en matière de politique cyclable⁷⁶. Pierre Vallée observe cependant que le CVC est devenu de moins en moins important, dès lors que la politique cyclable a commencé à gagner en légitimité :

C'est important, mais je pense que c'était encore plus important avant. Aujourd'hui, il y a des documents qui ont été faits par le CERTU, des documents

74 Site internet du CVC, section « qui sommes-nous ? » (http://www.villes-cyclables.org/?mode=qui_sommes_nous)

75 Voir annexe VI pour l'organigramme complet du CVC

76 HURE, M., *art. cit.*, *Métropoles*, n°9, 2009, p.216 – 255.

techniques qui n'existaient pas à l'époque. Ça a fait évoluer tout ça, et aujourd'hui, des guides de recommandation ont été établis. Dans les années 90, il n'y en avait pas. C'était de vieux guides, avec lesquels c'était difficile de faire des aménagements vélo en milieu urbain, finalement.

Rayons d'Action est, de son côté, également membre d'une institution nationale puisqu'elle est une des 149 associations participant à la FUBicy. La FUBicy est une fédération d'associations locales de cyclistes, créée en 1980. Outre un rôle de pression sur les instances nationales, la FUBicy offre à ses membres une forme d'expertise : une revue trimestrielle, VéloCité, est publiée et les brochures distribuées par Rayons d'Action proviennent en grande partie de la FUBicy.

Keolis Rennes a également eu recours à l'aide de structures nationales, l'entreprise EFFIA et la maison-mère Keolis. Là encore, le but était de se procurer des ressources dont ne disposait pas la structure locale, comme l'explique Armelle Billard :

Chez nous, c'est compliqué, parce qu'il y a beaucoup de gens d'Effia aussi et, ils ont leur siège à Paris. On a quand même été chercher l'aide du groupe. C'est Keolis Rennes, oui, mais il y a des professionnels du vélo du groupe qui sont venus. Nous, on a un responsable étude, Monsieur Leparoux, qui, comme je vous le disais, est absent là. Et qui a prêté une oreille... Parce qu'il faut savoir que, Keolis Rennes, certes, a répondu à l'appel d'offre, mais on faisait fonctionner le réseau STAR pendant ce temps là. Donc, du coup, au niveau de Keolis Rennes, j'ai été personnellement très impliquée, le directeur marketing aussi, bien évidemment, mais c'est quand même le groupe qui a donné de l'aide.

Tous les acteurs locaux impliqués dans la politique cyclable rennaise ont ainsi recours à des acteurs nationaux, qui leur fournissent des ressources qu'ils peuvent utiliser dans le jeu local ou sont capables d'agir sur le cadre national des politiques cyclables.

3. Circulation d'innovations et convergences : une politique cyclable standardisée ?

Ces interactions entre l'échelon local et l'échelon global, et les apprentissages réciproques qu'elles permettent, conduisent à une circulation des innovations en matière de politiques cyclables. Le meilleur exemple est probablement le VLS, expérimenté à Rennes par Clear Channel Adshel, perfectionné dans d'autres villes par d'autres entreprises, puis de retour à Rennes sous cette forme améliorée.

En parlant justement de la phase de dialogue compétitif qui a permis la création du VéloSTAR, Pierre Vallée déclare :

Nous, on était allés à Lyon, voir un peu le nouveau système, parce qu'on avait commencé à réfléchir avant 2007. Donc, ça a mûri un peu. On est allés à Orléans aussi qui avait finalement... À Orléans, c'est le système Keolis. Mais c'est toujours... Ça se ressemble ces systèmes... [...] Les vélos aussi en eux-mêmes. Là, dans les tarifs, toutes les villes sont assez proches, y a souvent une partie gratuite comme à Rennes, et il n'y a pas beaucoup de choses très particulières en fait. Donc, après, le matériel est un peu différent, mais, globalement, c'est similaire.

Il semble dès lors que la politique cyclable peut être analysée un bon exemple de convergence de l'action publique locale. Une innovation créée localement dans une ville circule au niveau national ou européen, à travers les médias, des associations ou des réseaux tels que le CVC, avant d'être appropriée par des acteurs locaux, qui l'appliquent à leur échelle. Outre le VLS, les différents types d'aménagements cyclables répondent à cette logique, du sas vélo dans les années 1990, parti de Rennes et Strasbourg vers toutes les villes de France, aux zones de rencontres, introduites en France d'après les exemples étrangers.

Ces convergences laissent à penser que, d'un point de vue cognitif, le global exerce sur le local une sorte de double mouvement. Il est, tout d'abord, un indéniable espace de ressources, dans la mesure où il fournit des idées neuves aux acteurs locaux, qui leur permettent de mener une action publique plus efficace. Parallèlement, cette circulation semble faire de la politique cyclable urbaine, une politique standardisée, dans laquelle les collectivités joueraient un rôle d'adaptateur, de modulateur, de mesures prédéfinies au niveau national et européen à un contexte local.

Conclusion

La politique cyclable rennaise constitue donc un exemple de construction collective de l'action publique locale. Aux côtés de la Ville de Rennes et de Rennes Métropole, Keolis Rennes, Rayons d'Action et des bureaux et cabinets d'études contribuent en effet à sa définition et à sa conduite.

Cette politique est fortement déterminée par les croyances des acteurs, et relève d'un certain volontarisme, dans le sens où « elle ne va pas de soi ». Elle répond à la conviction des élus locaux que la mobilité urbaine doit évoluer vers une forme plus apaisée et plurielle.

Il semble toutefois, que, contrairement à ce qui était supposé, les interactions entre les acteurs sont très hiérarchisées, les institutions publiques possèdent un leadership clair en la matière, fixant les orientations de la politique, et laissant les autres acteurs intervenir uniquement pour fixer les aspects secondaires de l'action publique. Seul l'exemple du VLS nuance cela, en offrant une place non négligeable aux entreprises privées, dès la définition des objectifs.

Enfin, comprendre les actions menées dans le cadre de la politique cyclable nécessite un passage par des échelons supérieurs au local, en particulier l'échelon national. L'action publique locale reste en effet fortement conditionnée par le cadre juridique national, et les idées des acteurs locaux se forment essentiellement à ce même niveau. Il apparaît dès lors que, en matière de politique cyclable, la Ville de Rennes et Rennes Métropole sont loin de disposer d'une marge de manœuvre absolue. Elles demeurent néanmoins des acteurs-clés de la politique cyclable, puisqu'elles sont les seules en mesure de prendre l'initiative, et de conduire l'action publique.

Elles jouent en fait un rôle de coordinatrices, de pilotes de l'action publique plus qu'un rôle de maîtrise monopolistique.

Ce travail a été passionnant à mener, bien qu'il ne se soit pas fait sans difficultés. Difficultés tout d'abord d'ordre méthodologique. La phase exploratoire a duré trop longtemps, et, par conséquent, l'entrée sur le terrain, réalisée mi-mars, s'est probablement faite un peu trop tardivement. L'approche suivie s'est également trop longtemps focalisée sur le VLS, au détriment des autres volets de la politique cyclable.

De façon plus générale, il a fallu apprendre à gérer la frustration de ne pas pouvoir présenter quelque chose de pleinement satisfaisant du premier coup, de construire petit à petit, par tâtonnements, à l'opposé d'autres travaux académiques plus courts. Apprendre à accepter, aussi, l'impossibilité de reconstituer parfaitement un puzzle dont certaines pièces ont été perdues, oubliées par les acteurs eux-mêmes.

La réalisation d'entretiens supplémentaires aurait pu être utile. Tout particulièrement, recueillir les points de vue de Daniel Delaveau et de son prédécesseur Edmond Hervé, par exemple, aurait probablement enrichi l'enquête. Ce constat s'est malheureusement fait trop tard pour permettre de prendre rendez-vous.

De même, il aurait probablement été enrichissant d'étudier davantage le rôle joué par les techniciens, les relations qu'ils entretiennent avec les élus, les usagers et entre eux, dans la mesure où ils sont souvent présentés par les acteurs les plus favorables au vélo comme étant plus réticents à la politique cyclable que les élus eux-mêmes.

Enfin, le choix des méthodes d'enquête a peut-être été un peu trop restreint. Il apparaît en effet que l'observation, vite écartée pour des raisons de faisabilité, aurait pu apporter des informations intéressantes. Cela aurait offert l'opportunité de voir les acteurs en action, d'assister à l'action publique

en train de se faire, ce qui aurait peut-être permis d'apporter un éclairage un peu différent de celui offert par les entretiens. Il aurait, par exemple, probablement été possible de participer à certaines réunions du comité modes doux, ou à certaines réunions des groupes de travail sur la Charte de la rue.

Néanmoins, il a été extrêmement enrichissant de se retrouver à mener un travail de recherche, malgré d'inévitables périodes de doutes. Rencontrer les acteurs de l'action public, se frotter à la réalité des choses, et tenter d'appliquer à un terrain concret des théories étudiées en cours n'est certes pas chose aisée, mais cela permet de mieux comprendre à la fois la réalité empirique et les concepts théoriques. L'expérience est aussi particulièrement formatrice, dans la mesure où elle impose une organisation sur le long terme, la prise de contact avec des acteurs, l'apprentissage de la façon dont un entretien se conduit. Elle impose aussi de se départir de ses pré-notions, des réponses toutes faites, de résister aux tentations normatives et prescriptives.

Après ce travail, il semble que les politiques cyclables urbaines se prêteraient bien à une approche comparative. Cela permettrait de mieux isoler certaines variables explicatives du contenu de l'action publique, telles que le volontarisme politique, le budget municipal, la taille de la ville. Une comparaison à l'échelle européenne, avec des villes scandinaves ou hollandaises, serait probablement passionnante, bien que très ambitieuse. Elle permettrait sans doute de mieux comprendre le poids du culturel, des représentations sociales et de leurs mécanismes de formation.

De façon peut-être plus réaliste, une ville telle que Lorient, de taille moyenne, au budget modeste, mais menant une politique d'apaisement des déplacements souvent reprise en exemple, pourrait constituer un point de comparaison intéressant.

Il apparaît enfin que le Code de la Rue est un sujet qui pourrait faire l'objet d'un mémoire à lui seul, une fois la période de mise en place terminée. Il concentre en effet les problématiques du partage de l'espace public, de l'utilisation de la concertation comme instrument d'action public, à travers la Charte de la Rue et du rôle joué par les associations dans l'action publique, qui se sont débattu à l'échelle locale comme nationale pour inscrire ce thème à l'agenda.

Bibliographie

Sources primaires

Articles de presse

- ◆ « À vélo sur les routes de l'agglomération », *L'Info Métropole*, n°160, mai 2007
- ◆ « Enquête sur l'enseignement des circulations douces », *Ville & Vélo*, janvier/février 2007
- ◆ « Guy Jouhier : Avoir des Vélos Star à sa porte n'est pas un dû », *Le mensuel de Rennes*, septembre 2009
- ◆ « La facture salée du Vélib' », *Les Échos*, 09 octobre 2009
- ◆ « Les candidats plaident pour le vélo et les piétons », *Ouest-France*, 12 février 2008
- ◆ « Rennes fait un boulevard au vélo », *Libération*, 21 septembre 1999
- ◆ « Sécurité routière : la rue fait sa loi », *Le Rennais*, mai 2009
- ◆ « Tour de France du vélo partagé », *Le Monde*, 14 mars 2008.
- ◆ « Villes cyclables, état des lieux et perspectives », *Ville & Vélo*, novembre/décembre 2007
- ◆ « VLS, le vélo sur un plateau ? », *Ville & Vélo*, mai/juin 2007

Lettres d'information, brochures

- ◆ « Les savoirs-faire Kéolis : le vélo - Bikéo, la cyclophilie », brochure de Keolis
- ◆ « Quelques lieux communs sur les modes doux », document réalisé par le CERTU et le CVC, dans le cadre du congrès du CVC en 2002.

Documents techniques, études

- ◆ « Étude de faisabilité du schéma cyclable d'agglomération », réalisée en 2006 par le cabinet AlterModal, pour Rennes Métropole

- ◆ « Mise à disposition d'un système de libre-service de vélos : fourniture, pose, entretien, exploitation », programme fonctionnel élaboré par Rennes Métropole en 2008.
- ◆ Plan de déplacements urbains de Rennes Métropole, réalisé en 2007
- ◆ « Politiques en faveurs du développement du vélo », étude de l'ADEME/Énergie-Cités, 2001
- ◆ « Tour de France des services vélos – Résultats d'enquête et boîte à outils au service des collectivités », étude du GART, mai 2009

Délibérations, compte-rendus

- ◆ Compte-rendus des groupes de paroles et du groupe de travail lors de l'élaboration de la Charte de la Rue
- ◆ Délibérations C 08.951 et C 09.916 du Conseil de Rennes Métropole

Billets de blog, publications en ligne

- ◆ Billets de blog de Rennes Métropole Écologie relatifs au Code de la Rue, publiés entre le 17 décembre 2008 et le 31 mars 2010, <http://rmecologie.over-blog.com/categorie-10699677.html>
- ◆ « Remporter le criterium, c'est pas rien crois-moi », *La tondeuse à Roazhon*, http://archives.tondeuse.eu.org/article.php?id_article=60
- ◆ « Rennes intègre le vélo aux transports en commun », *La vie du Rail*, <http://www.laviedurail.com>
- ◆ « Un nouveau plan de déplacements urbains », blog de Rennes Métropole écologie, 03 février 2009, <http://rmecologie.over-blog.com/article-27499299.html>
- ◆ « Vélos, encore un effort monsieur le Maire ! », blog de Jean-Marie Goater, 19 janvier 2009, <http://jeanmariegoater2007.over-blog.fr/article-26935553.html>
- ◆ « Velostar à Rennes »,
- ◆ Vidéo de Bruno Chavanat après le conseil d'agglomération du 15 janvier 2009, http://www.dailymotion.com/video/x82uou_15-janvier-2009-conseil-d-agglo-b-c_news

Sources secondaires

Ouvrages imprimés et mémoires

- ◆ BOUSSAGUET, L., JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 458p.
- ◆ DEVILLIERS S., *Rennes, ville verte ? La question environnementale dans la communication municipale*, 2006, 97p.
- ◆ HASSENTEUFEL, P., *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008, 294p.
- ◆ LASCOUMES, P., LE GALÈS, P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, 369p.
- ◆ LE GALÈS, P., THATCHER, M. (dir.), *Les réseaux de politique publique*, Paris, L'Harmattan, 1995, 248p.
- ◆ PHELEP, R., *L'interaction entre les acteurs dans la mise en place d'une politique publique urbaine*, 2001, 67p.
- ◆ QUIVY, R., VAN CAMPENHOUDT, L., *Manuel de recherche en sciences sociales*, Paris, Dunod, 2006, 256p.

Articles de revues et périodiques

- ◆ BRENNAC T., HERNANDEZ F., REIGNER H., « Circuler dans la ville sûre et durable : des politiques contemporaines ambiguës, consensuelles et insoutenables », *Métropoles*, n°5, 2009, p.42 – 78.
- ◆ CASTEX, E., JOSSELIN D., « Temporalités éclatées : la réponse des transports à la demande aux nouvelles formes de mobilité », *Espaces, populations, sociétés*, n°2007/2-3, 2007, p.433 – 447.
- ◆ HURE, M., « La création d'un réseau de villes : circulations, pouvoirs et territoires – Le cas du Club des Villes Cyclables (1989 - 2009) », *Métropoles*, n°9, 2009, p.216 – 255.
- ◆ LE GALÈS, P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ». *Revue française de science politique*, vol.45, n°1, 1995. pp. 57-95.

- ◆ MULLER, P., « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », *Revue française de science politique*, vol.55, n°1, 2005, p. 155 – 187.
- ◆ SABATIER P., SCHLAGER E., « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, vol.50, n°2, 2000, p.209 – 234.
- ◆ SUREL Y., « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques »., *Pouvoirs*, n°87, 1998, p.161 – 178.

Annexes






Annexe I



Liste des entretiens réalisés

- Julien Balas et Joël Fertillet, membres de l'association Rayons d'Action, entretien exploratoire à la Maison de la Consommation et de l'Environnement, 1h30
- Ronan Mulet, directeur marketing chez SmartBike, entretien téléphonique, une demi-heure.
- Pierre Vallée, technicien du service d'études urbaines de Rennes Métropole et de la Ville de Rennes, dans son bureau, le 16 mars, 1 heure.
- Armelle Billard, chargée de communication à Keolis Rennes, dans son bureau, le 19 mars, 1 heure.
- Xavier Baron, militant aux Verts de Rennes, en charge de la réflexion sur les transports urbains, au Couleurs Café, le 1er avril, 1 heure 30.
- Joël Fertillet, membre de l'association d'usagers Rayons d'Action, dans son bureau à l'IEP, le 1er avril, 1 heure 30.
- Catherine Joly, vice-présidente en charge des modes doux à Rennes Métropole, et adjointe en charge des modes doux à la Ville de Rennes de 2001 à 2008, le 8 avril, 1 heure 15.
- Plusieurs militants de Rayons d'Action, dans le cadre d'une consultation de documents à la MCE de Rennes, le 10 avril, 1 heure.
- Lætitia Médard et Éric Berroche, déléguée aux modes doux et adjoint aux transports de la Ville de Rennes, dans le bureau de M. Berroche, le 12 avril, 1 heure 15.
- Pascale Loget, déléguée au Code de la rue à la Ville de Rennes, dans son bureau, le 14 avril, 1 heure

Annexe II

Les différents aménagements cyclables

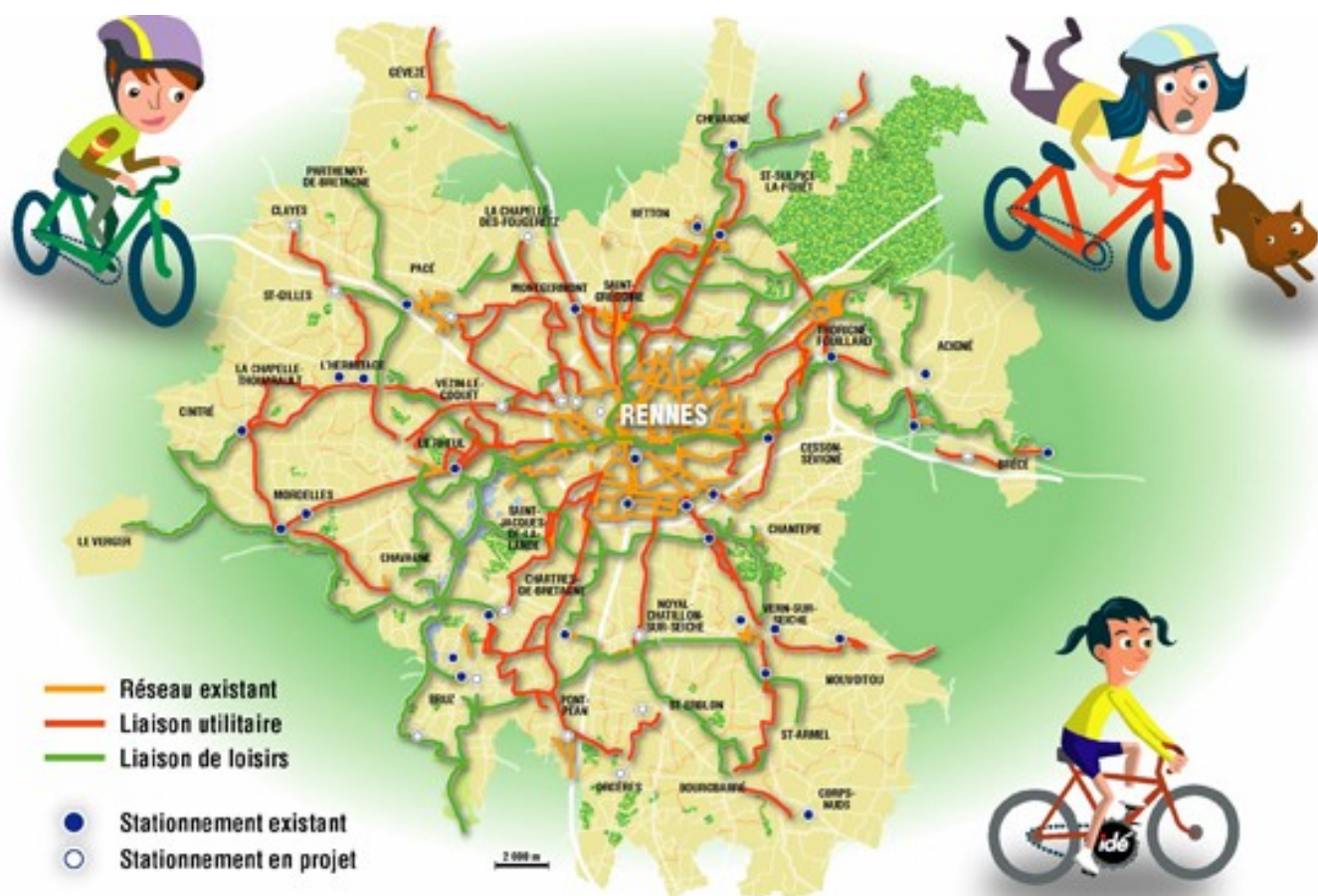
	<p>Piste cyclable :</p> <p>Chaussée en site propre réservée à la circulation des vélos. Elle peut être obligatoire ou facultative. Elle permet aux cyclistes d'être protégés des véhicules motorisés, mais pose des problèmes aux intersections avec les autres voies.</p>
	<p>Bande cyclable :</p> <p>Voie de circulation sur la chaussée principale réservée à la circulation des vélos. Elle peut être obligatoire ou facultative. Elle offre moins de protection aux cyclistes qu'une piste, mais est plus facile à aménager et contraint les automobilistes à la cohabitation.</p>
	<p>Sas vélo :</p> <p>Espace permettant aux cyclistes de s'arrêter après les automobiles à un feu tricolore, et de pouvoir tourner à gauche plus facilement.</p>
	<p>Couloir mixte bus/vélo :</p> <p>Couloir de bus pouvant être emprunté par les cyclistes. Ils permettent des trajets plus rapides aux cyclistes, mais posent des problèmes de cohabitation avec les chauffeurs de bus.</p>
	<p>Contre-sens cyclable :</p> <p>Chaussée à sens unique pour les véhicules motorisés, à double sens de circulation pour les cyclistes. Obligatoire dans les zones 30 à compter du 1er juillet 2010.</p>

 Le panneau de signalisation de zone de rencontre est un rectangle bleu avec un pictogramme blanc montrant un piéton, un cycliste et un véhicule motorisé. À droite du pictogramme se trouve un cercle blanc avec un fond rouge et le chiffre '20' en noir.	<p>Zone de rencontre :</p> <p>Zone de circulation dans laquelle la vitesse est limitée à 20 km/h, sans séparation de la chaussée pour les différents usagers. La priorité est donnée à l'usager le moins protégé. Cet aménagement n'a été codifié, en France, qu'en 2008.</p>
 Le panneau de signalisation de voie verte est un rectangle vert avec un pictogramme blanc montrant un piéton et un cycliste sur une surface verte qui se détache du fond bleu.	<p>Voie verte :</p> <p>Voie réservée aux modes de déplacements non motorisés. Généralement aménagé hors espaces urbanisés, à des fins de loisirs.</p>

Sources des images : CERTU pour les panneaux de signalisation, <http://velourbaincompiegne.free.fr> , pour l'image du sas vélo.

Annexe III

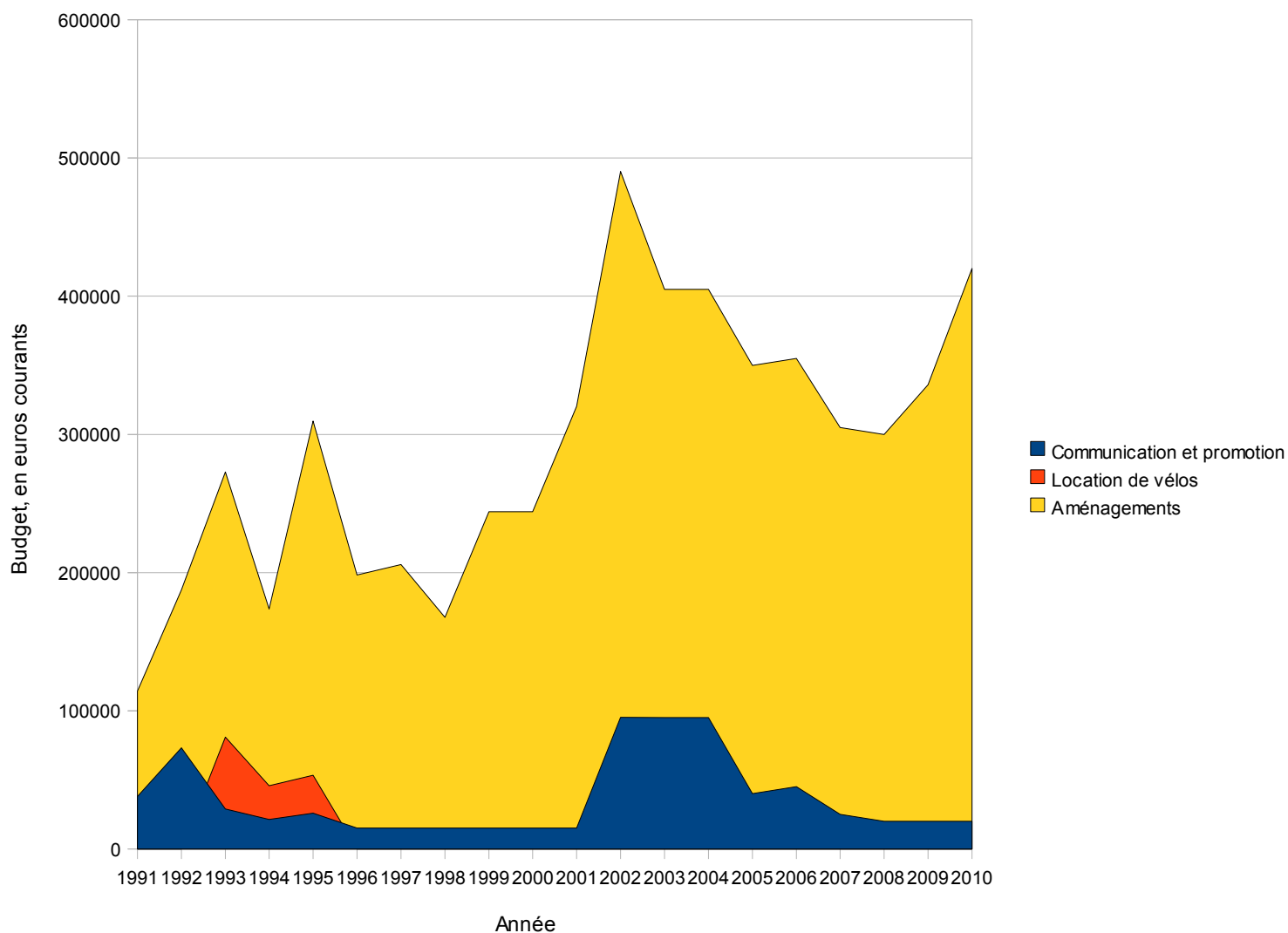
Les itinéraires prévus par le schéma directeur vélo de Rennes Métropole



Source : Rennes Métropole

Annexe IV

L'évolution du budget de la politique cyclable de la Ville de Rennes et de sa répartition de 1991 à 2010



Réalisation personnelle, d'après des données de la Ville de Rennes

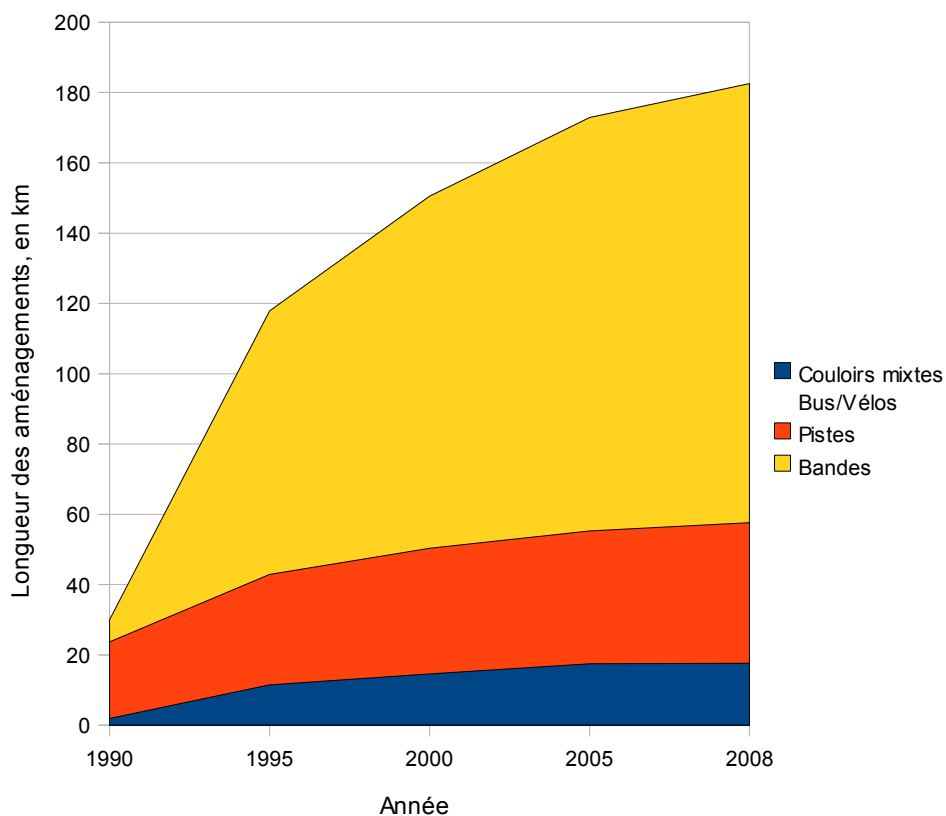
Evolution des budgets vélos de 1991 à 2008				
Année	Budget Aménagements	Communication Journées de promotion	Location de vélos	Total général
1991	76 200 €	38 100 €		114 300 €
1992	114 300 €	73 200 €		187 500 €
1993	243 900 €	29 000 €		272 900 €
1994	152 450 €	21 300 €		173 750 €
1995	228 700 €	26 000 €	54 900 €	309 600 €
1996	152 450 €	15 250 €	30 500 €	198 200 €
1997	152 450 €	15 250 €	38 100 €	205 800 €
1998	152 450 €	15 250 €		167 700 €
1999	228 700 €	15 250 €		243 950 €
2000	228 700 €	15 250 €		243 950 €
2001	305 000 €	15 250 €		320 250 €
2002	395 000 €	95 250 €		490 250 €
2003	310 000 €	95 000 €		405 000 €
2004	310 000 €	95 000 €		405 000 €
2005	310 000 €	40 000 €		350 000 €
2006	310 000 €	45 000 €		355 000 €
2007	280 000 €	25 000 €		305 000 €
2008	280 000 €	20 000 €		300 000 €

Source : Ville de Rennes

Annexe V

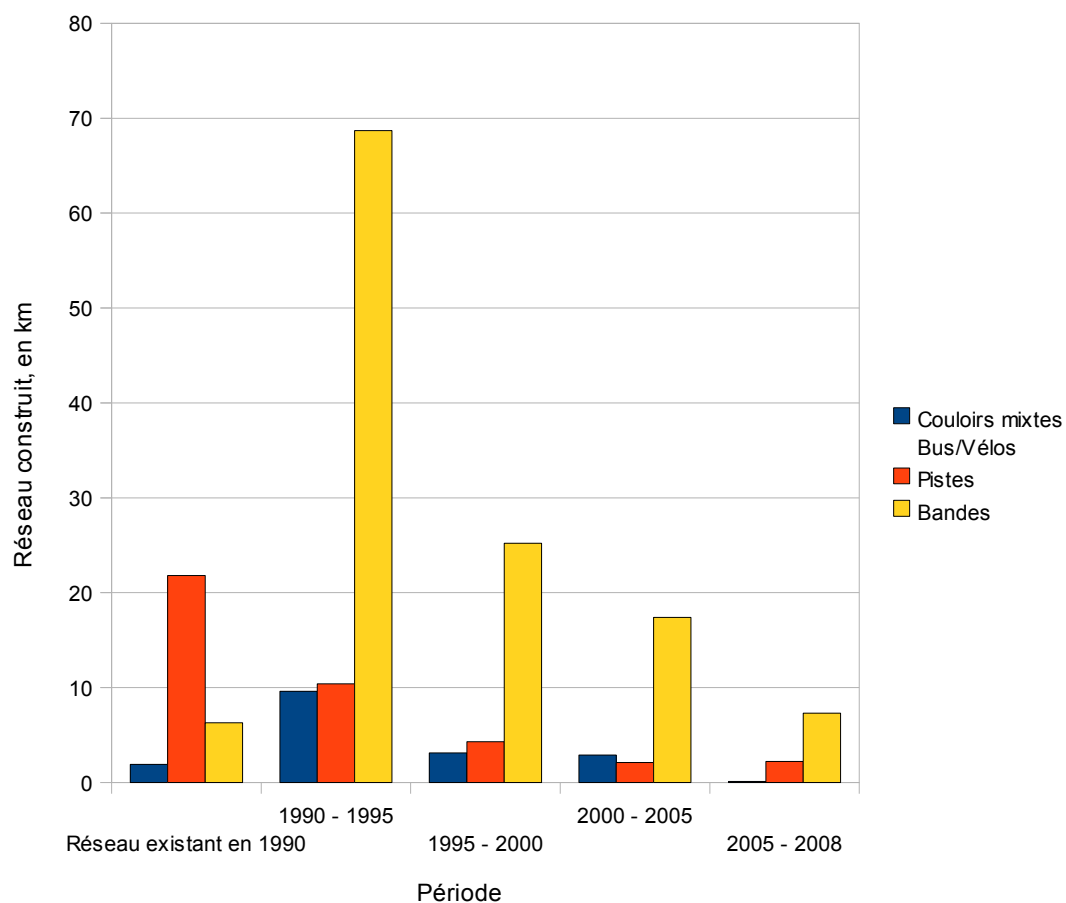
L'évolution des aménagements cyclables dans la ville de Rennes entre 1990 et 2008

a. Évolution de la longueur totale du réseau cyclable et de la part des différents aménagements entre 1990 et 2008



Réalisation personnelle, d'après des données de la Ville de Rennes

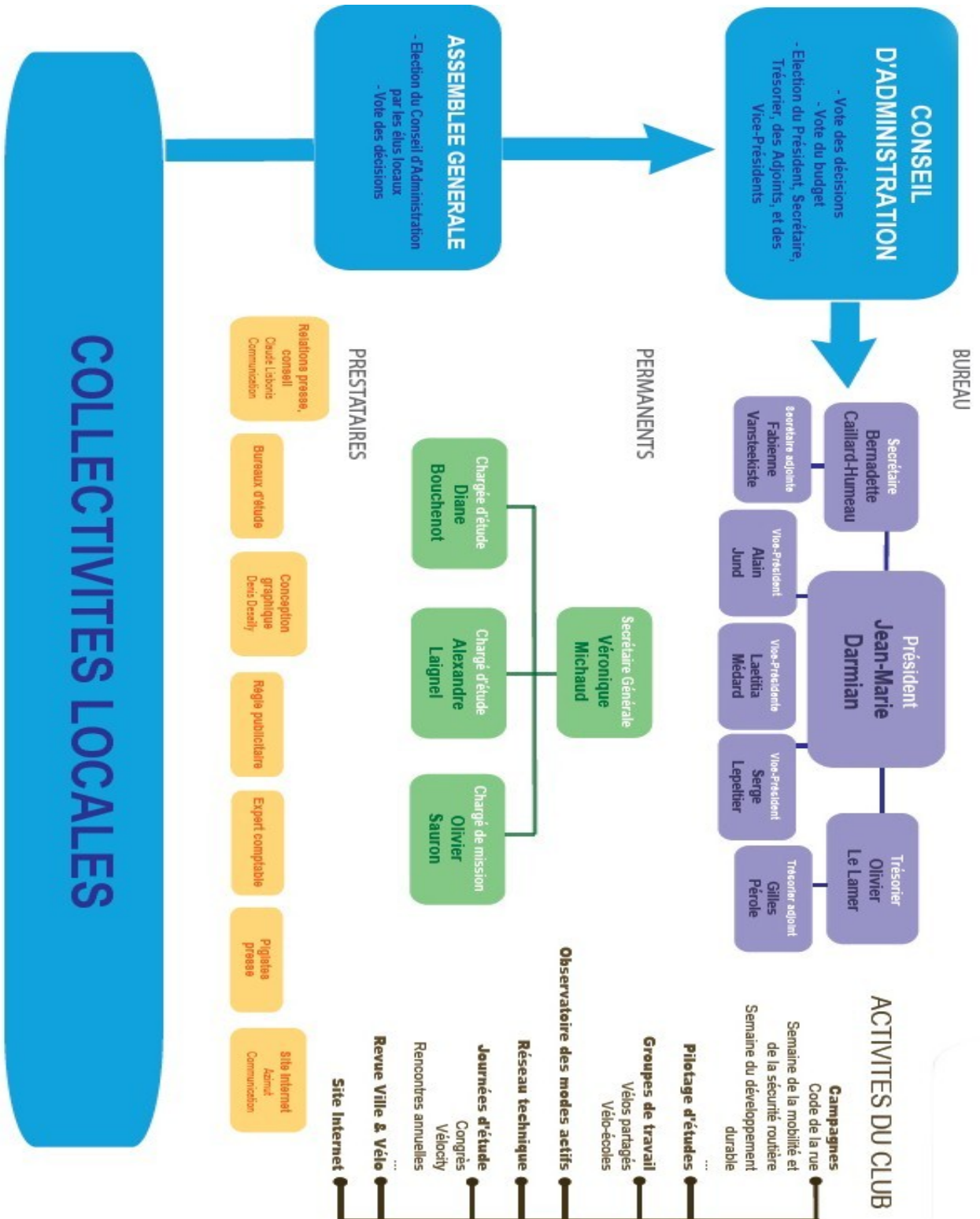
b. Construction de nouveaux aménagements par période.



Réalisation personnelle, d'après des données de la Ville de Rennes

Annexe VI

Organigramme du Club des Villes et Territoires Cyclables



Annexe VII

Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie

Titre V, article 14

L'article 28 de la loi no 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs est remplacé par trois articles ainsi rédigés :

<< Art. 28. - Le plan de déplacements urbains définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement, dans le périmètre de transports urbains. Il doit être compatible avec les orientations des schémas directeurs et des schémas de secteur, des directives territoriales d'aménagement définies par le code de l'urbanisme, ainsi qu'avec le plan régional pour la qualité de l'air s'il existe. Il couvre l'ensemble du territoire compris à l'intérieur du périmètre. Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part. Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre. Il est accompagné d'une étude des modalités de son financement et de la couverture des coûts d'exploitation des mesures qu'il contient.

Dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi no 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'élaboration d'un plan de déplacements urbains est obligatoire, dans les périmètres de transports urbains inclus dans les agglomérations de plus de

100 000 habitants définies au huitième alinéa de l'article 3 de la loi no 96-1236 du 30 décembre 1996 précitée ou recoupant celles-ci.

« Art. 28-1. - Les orientations du plan de déplacements urbains portent sur :

- a) La diminution du trafic automobile ;
- b) Le développement des transports collectifs et des moyens de déplacement économes et les moins polluants, notamment l'usage de la bicyclette et la marche à pied ;
- c) L'aménagement et l'exploitation du réseau principal de voirie d'agglomération, afin de rendre plus efficace son usage, notamment en l'affectant aux différents modes de transport et en favorisant la mise en œuvre d'actions d'information sur la circulation ;
- d) L'organisation du stationnement sur le domaine public, sur voirie et souterrain, notamment la classification des voies selon les catégories d'usagers admis à y faire stationner leur véhicule, et les conditions de sa tarification, selon les différentes catégories de véhicules et d'utilisateurs, en privilégiant les véhicules peu polluants ;
- e) Le transport et la livraison des marchandises de façon à en réduire les impacts sur la circulation et l'environnement ;
- f) L'encouragement pour les entreprises et les collectivités publiques à favoriser le transport de leur personnel, notamment par l'utilisation des transports en commun et du covoiturage.

« Art. 28-2. - Le plan de déplacements urbains est élaboré ou révisé à l'initiative de l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains sur le territoire qu'il couvre. Les services de l'État sont associés à son élaboration. Les représentants des professions et des usagers des transports, les chambres de commerce et d'industrie et les associations

agrées de protection de l'environnement sont consultés à leur demande sur le projet de plan.

Le projet de plan est arrêté par délibération de l'autorité organisatrice puis, sous un délai de trois mois, soumis pour avis aux conseils municipaux, généraux et régionaux intéressés ainsi qu'aux préfets. L'avis qui n'est pas donné dans un délai de trois mois après transmission du projet de plan est réputé favorable. Le projet, auquel sont annexés les avis des personnes publiques consultées, est ensuite soumis à enquête publique dans les conditions prévues par la loi no 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. Éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête, le plan est approuvé par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice des transports.

Le plan est mis en œuvre par l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains. Les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le périmètre de transports urbains doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan.

Si, dans un délai de trois ans à compter de la publication de la loi no 96-1236 du 30 décembre 1996 précitée, le plan n'est pas approuvé, le préfet procède à son élaboration selon les modalités prévues au présent article.

Éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, le plan est approuvé par le préfet après délibération de l'autorité organisatrice des transports. La délibération est réputée prise si elle n'intervient pas dans un délai de trois mois après transmission du projet de plan.

Au terme d'une période de cinq ans, le plan fait l'objet d'une évaluation et est révisé le cas échéant. »

Titre VI, article 20

À compter du 1er janvier 1998, à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation. L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, lorsqu'il existe.

Annexe VIII

Décret n° 2008-754 du 30 juillet 2008 portant diverses dispositions de sécurité routière

Article 1

L'article R. 110-2 du code de la route est modifié comme suit :

« Art.R. 110-2.-I. — Les dispositions du troisième alinéa sont remplacées par les dispositions suivantes :

« aire piétonne : section ou ensemble de sections de voies en agglomération, hors routes à grande circulation, constituant une zone affectée à la circulation des piétons de façon temporaire ou permanente. Dans cette zone, sous réserve des dispositions de l'article R. 431-9, seuls les véhicules nécessaires à la desserte interne de la zone sont autorisés à circuler à l'allure du pas et les piétons sont prioritaires sur ceux-ci. Les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation. »

II.-Après le quatorzième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« — zone de rencontre : section ou ensemble de sections de voies en agglomération constituant une zone affectée à la circulation de tous les usagers. Dans cette zone, les piétons sont autorisés à circuler sur la chaussée sans y stationner et bénéficient de la priorité sur les véhicules. La vitesse des véhicules y est limitée à 20 km / h. Toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes, sauf dispositions différentes prises par l'autorité investie du pouvoir de police. Les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation et l'ensemble de la zone est aménagé de façon cohérente avec la limitation de vitesse applicable. »

III.-Le quinzième alinéa devient le seizième alinéa et ses dispositions sont remplacées par les dispositions suivantes :

« zone 30 : section ou ensemble de sections de voies constituant une zone affectée à la circulation de tous les usagers. Dans cette zone, la vitesse des véhicules est limitée à 30 km / h. **Toutes les chaussées sont à double sens pour les cyclistes**, sauf dispositions différentes prises par l'autorité investie du pouvoir de police. Les entrées et sorties de cette zone sont annoncées par une signalisation et l'ensemble de la zone est aménagé de façon cohérente avec la limitation de vitesse applicable. »

Article 2

Les dispositions de l'article R. 411-3 du code de la route sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Art.R. 411-3.-L'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation détermine le périmètre des aires piétonnes et fixe les règles de circulation à l'intérieur de ce périmètre. »

Article 3

Après l'article R. 411-3 du code de la route, il est inséré un article R. 411-3-1 ainsi rédigé :

« Art.R. 411-3-1.-Le périmètre des zones de rencontre et leur aménagement sont fixés par arrêté pris par l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation après consultation des autorités gestionnaires de la voirie concernée et, s'il s'agit d'une section de route à grande circulation, après avis conforme du préfet.

Les règles de circulation définies à l'article R. 110-2 sont rendues applicables par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police constatant l'aménagement cohérent des zones et la mise en place de la signalisation correspondante. »

Article 4

Les dispositions de l'article R. 411-4 du code de la route sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Art.R. 411-4.-Le périmètre des zones 30 et leur aménagement sont fixés par arrêté pris par l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation après consultation des autorités gestionnaires de la voirie concernée et, s'il s'agit d'une section de route à grande circulation, après avis conforme du préfet.

Les règles de circulation définies à l'article R. 110-2 sont rendues applicables par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police constatant l'aménagement cohérent des zones et la mise en place de la signalisation correspondante. »

Article 5

L'article R. 412-7 du code de la route est modifié comme suit :

« Art.R. 412-7.-I. — Au II, après les mots : “ circuler sur une voie verte ” sont ajoutés les mots : “ , ni dans une aire piétonne à l'exception des cas prévus par les règles de circulation mentionnées à l'article R. 411-3 ”. »

II.-Les dispositions du III sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Le fait, pour tout conducteur, de contrevenir aux dispositions du présent article est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la 4e classe. »

Article 6

Il est ajouté un quatrième alinéa à l'article R. 412-35 du code de la route ainsi rédigé :

« Dans une zone de rencontre, les piétons peuvent circuler sur la chaussée mais ne doivent pas gêner la circulation des véhicules en y stationnant. »

Article 7

A l'article R. 413-3 du code de la route, les deuxième et troisième phrases du deuxième alinéa sont remplacées par la phrase suivante : « La décision est prise par arrêté de l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation, après consultation des autorités gestionnaires de la voie et, s'il s'agit d'une route à grande circulation, après avis conforme du préfet.»

Article 8

L'article R. 415-3 du code de la route est modifié comme suit :

« Art.R. 415-3.-I. — Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Il doit céder le passage aux cycles et cyclomoteurs circulant dans les deux sens sur les pistes cyclables qui traversent la chaussée sur laquelle il va s'engager. »

II.-Le troisième alinéa de l'article devient le quatrième et les quatre alinéas de l'article sont précédés d'un : « I, II, III, IV ».

Article 9

L'article R. 415-4 du code de la route est modifié comme suit :

Au III de l'article, après les mots : « cycles et cyclomoteurs circulant » sont insérés les mots : « dans les deux sens ».

Au IV de l'article R. 415-4, les mots : « hors agglomération » sont supprimés.

Article 10

Au deuxième alinéa de l'article R. 415-8 du code de la route, les mots : « par arrêté du préfet pris après consultation du maire » sont remplacés par les mots : « par arrêté du maire pris après avis conforme du préfet ».

Article 11

Au premier alinéa de l'article R. 415-11 du code de la route, après les mots : « piétons régulièrement engagés dans la traversée d'une chaussée » sont ajoutés les mots : « et à ceux circulant dans une zone de rencontre ou une aire piétonne ».

Article 12

Au III de l'article R. 417-10 du code de la route, sont ajoutés un 5° et un 6° ainsi rédigés :

« 5° Dans les zones de rencontre, en dehors des emplacements aménagés à cet effet ;

6° Dans les aires piétonnes.»

Article 13

Les dispositions du sixième alinéa de l'article R. 110-2 du code de la route relatives à la circulation des cyclistes sur les chaussées à double sens des zones 30 sont rendues applicables, en ce qui concerne les zones 30 existantes, par arrêté de l'autorité investie du pouvoir de police de la circulation qui devra intervenir au plus tard le 1er juillet 2010.

SECTION 2 : AUTRES MESURES

[...]

Article 15

Le I de l'article R. 412-6 du code de la route est complété par les phrases suivantes : « **Celui-ci doit, à tout moment, adopter un comportement prudent et respectueux envers les autres usagers des voies ouvertes à la circulation. Il doit notamment faire preuve d'une prudence accrue à l'égard des usagers les plus vulnérables.** »

[...]