

L'essor du vélo en France : dynamiques publiques et circuits financiers

L'approche développée dans l'ouvrage universitaire collectif « Sociologie des circuits financiers » (recensé ici), coordonné par Eve Chiapello et Alexandre Violle, permet de jeter un regard nouveau sur les politiques publiques environnementales. Le séminaire « Écologisation des circuits financiers publics », organisé avec l'Institut Avant-garde, permet d'illustrer l'intérêt de cette approche par des études de cas concrètes, en faisant dialoguer universitaires et hommes et femmes de terrain. Dans cette note, nous proposons la recension des séances consacrée au déploiement du vélo en France et ses circuits de financement qui y sont associés.

La thématique du financement du vélo peut être divisée en deux sous-catégories. La première concerne les politiques publiques de soutien à ce mode de déplacement, notamment à travers le développement des infrastructures (voies de circulation dédiées, signalétique adaptée, aides à l'achat, etc.). La seconde porte sur la mise en place des services de vélos en libre-service (VLS). Initiés à grande échelle par les Vélo'v de Lyon en 2005, après quelques initiatives isolées dans différentes villes au cours des décennies précédentes, les VLS se sont progressivement développés en France au milieu des années 2000. Ainsi, de nombreuses collectivités ont proposé ce service à leurs administrés, selon des modalités souvent assez similaires : Vélib' à Paris et Le Vélo à Marseille en 2007, VéloDi à Dijon et Bicloo à Nantes en 2008, Vélopop' à Avignon et Vélo Bleu à Nice en 2009, puis V³ à Bordeaux et Vélohop à Strasbourg en 2010.

Dans les deux cas, les circuits financiers associés constituent de bons exemples de financements à vocation écologique, le vélo étant un mode de déplacement nettement moins carboné que les véhicules motorisés, a fortiori thermiques.

Pour en présenter les principaux aspects, deux intervenants ont partagé leur expertise sur le sujet. Le premier, Thierry du Crest, est un haut fonctionnaire qui a été, pendant six ans, coordinateur interministériel pour le développement de l'usage du vélo. Le second, Maxime Huré, est maître de conférences en science politique à l'Université de Perpignan et auteur d'une thèse intitulée *Les réseaux transnationaux du vélo. Gouverner les politiques du vélo en ville. De l'utopie associative à la gestion par de grandes firmes urbaines (1965-2010)*.

À partir de leurs deux interventions, nous revenons dans un premier temps sur l'évolution des politiques en faveur de la « petite reine » en France, ainsi que sur les circuits financiers qui ont soutenu ce développement.

Le vélo en France

Les vélos en libre-service en milieu urbain

En Europe, la pratique du vélo est souvent spontanément associée à un pays en particulier : les Pays-Bas. Et ce n'est pas sans raison. Les Néerlandais ont en effet commencé à mettre en place des

politiques publiques en faveur du vélo plus tôt que la plupart des autres pays européens, dès les années 1970.

Cependant, avant d'être institutionnalisée et organisée par les pouvoirs publics, l'idée du vélo en libre-service trouve son origine dans le mouvement Provo. Ce groupe contestataire fut le premier à proposer de lutter contre la pollution engendrée par la circulation automobile en mettant à disposition, dans les rues d'Amsterdam, des vélos peints en blanc et accessibles à tous. Si l'expérience a finalement échoué — en raison de son illégalité et car les vélos étaient souvent accaparés par certains usagers — elle a néanmoins contribué à faire émerger une réflexion qui nourrira par la suite les politiques publiques. Celles-ci ont progressivement fait d'Amsterdam la ville emblématique du vélo que nous connaissons aujourd'hui.

À cette époque, cette situation reste toutefois exceptionnelle en Europe. En France, par exemple, et jusqu'à la fin des années 1980, l'usage du vélo demeure peu développé et reste largement associé aux espaces ruraux. Pourtant, le potentiel est considérable : l'immense majorité des déplacements en voiture couvre moins de 5 kilomètres, soit l'équivalent d'un trajet d'environ vingt minutes à vélo. Plus préoccupant encore, la pratique du vélo recule chez les jeunes, alors même que 67 % des élèves résident à moins de vingt minutes de leur établissement scolaire.

Il faut attendre les années 1990 pour voir émerger des politiques visant à encourager son usage, d'abord en milieu urbain. À l'occasion de la Fête du vélo, sous l'impulsion de Michel Barnier, les voies sur berges parisiennes sont ainsi, pour la première fois, fermées à la circulation motorisée et investies par les cyclistes. Mais c'est surtout lors des grandes grèves de 1995, fortement suivies dans les transports en commun, que le vélo connaît un regain d'intérêt. Il s'impose alors non plus seulement comme un loisir, mais comme un véritable mode de déplacement urbain, d'autant plus précieux dans un contexte où le télétravail n'existe pas encore.

Une décennie plus tard, cette dynamique est confirmée et amplifiée par l'essor des vélos en libre-service. C'est à Lyon qu'est inauguré, en 2005, le premier système de grande ampleur avec Vélo'v. Toutefois, certaines villes françaises avaient déjà expérimenté ce type de dispositif. À La Rochelle, sous l'impulsion du maire Michel Crépeau, 350 vélos en libre-service — les « vélos jaunes » — avaient ainsi été mis à disposition dès 1976.

Si cette initiative s'avère concluante, elle reste longtemps isolée. Il faut attendre la fin des années 1990 pour voir se multiplier les dispositifs de mobilité partagée. Dans un contexte marqué par la décentralisation, les élus locaux s'approprient alors les systèmes de vélos en libre-service, à la fois comme outils de politique publique et comme leviers de rayonnement territorial, à l'échelle nationale comme internationale.

C'est dans ce cadre que Lyon lance Vélo'v en 2005. En 2007, Paris lui emboîte le pas avec Vélib'. Dans ces deux cas, c'est l'ampleur du dispositif qui constitue une rupture : environ 4 000 vélos sont mis à disposition à Lyon, contre près de 7 500 à Paris lors du lancement.

Les politiques publiques en faveur du vélo

En parallèle de ces expérimentations urbaines, c'est au cours des mêmes décennies que se structure une véritable politique publique du vélo. Si un premier intérêt des pouvoirs publics pour le vélo en France s'était manifesté à la suite des chocs pétroliers des années 1970, les premières initiatives restent ponctuelles et ne débouchent pas sur la mise en place d'une politique structurée. Au cours des années 1980 et 1990, les politiques de transport demeurent principalement orientées vers le développement des infrastructures routières et des transports collectifs, reléguant le vélo à un usage marginal ou de loisir.

À nouveau, il faut attendre le tournant des années 2000 pour que de véritables politiques publiques se mettent en place, portées principalement par les collectivités territoriales. Cette évolution s'inscrit dans un contexte marqué par la montée des préoccupations environnementales et la recherche de solutions face à la congestion urbaine. Le vélo est progressivement intégré aux politiques de déplacements urbains, notamment à travers le développement d'aménagements cyclables et des mesures d'adaptation réglementaires du Code de la route. Sont également expérimentées une série de mesures incitatives à la pratique quotidienne du vélo, comme l'extension de l'indemnisation kilométrique des seuls véhicules motorisés aux vélos.

Mais c'est surtout à la fin de la décennie 2010 que la politique publique en faveur du vélo change d'échelle, avec l'adoption, en 2018, du plan d'action pour les mobilités actives (PAMA). Ce plan vise à accroître la part modale du vélo et à structurer l'action publique autour de plusieurs axes, notamment le financement des infrastructures, la lutte contre le vol et la mise en place d'incitations économiques. Cette orientation est renforcée par la loi d'orientation des mobilités de 2019, qui consacre le vélo comme un mode de transport à part entière et introduit de nouveaux dispositifs destinés à encourager son usage. C'est également à ce moment que Thierry du Crest prend ses fonctions de coordinateur interministériel pour le développement de l'usage du vélo. Il s'agit alors pour le gouvernement de faire en sorte que la France — où seulement 9 % des trajets sont effectués à vélo (et ce, quel que soit le milieu — urbain, périurbain ou rural) — rattrape son retard.

La crise de la Covid-19 va marquer une phase d'accélération notable. Dans ce contexte, les pouvoirs publics déploient des mesures exceptionnelles afin de favoriser la pratique du vélo, notamment à travers des aides à la réparation et la création d'aménagements cyclables temporaires. Cette période contribue à renforcer la visibilité du vélo comme solution de mobilité du quotidien. Dans le prolongement de cette dynamique, les politiques publiques s'inscrivent dans une logique de montée en puissance, caractérisée par un renforcement des financements, le développement d'aides à l'acquisition et la généralisation de programmes d'apprentissage.

Quelques années plus tard, en 2023, sous l'impulsion de la Première ministre Élisabeth Borne, à l'époque très impliquée dans la promotion des mobilités actives, est lancé le Plan vélo et marche, qui doit courir jusqu'en 2027 et qui confirme cette ambition en visant une diffusion plus large de l'usage du vélo et une structuration de la filière économique associée.

Malgré ces avancées, la pratique du vélo demeure encore minoritaire en France et les politiques publiques restent confrontées à des défis importants, notamment en matière d'inégalités territoriales, de niveau d'investissement dans les infrastructures sécurisées et de transformation durable des comportements de mobilité. L'action publique en faveur du vélo reste aujourd'hui ainsi une

politique relativement fragile, dont les effets dépendront de la poursuite des efforts engagés et de leur appropriation par les usagers.

Les circuits financiers associés au vélo

Au sein des circuits financiers associés au vélo, thématique principale du séminaire, on peut distinguer, de même, ceux associés au déploiement de l'offre de vélos en libre-service en zone urbaine et les circuits associés aux politiques d'aménagement.

Le premier type de circuits financiers est celui sur lequel a particulièrement travaillé Maxime Huré. En France, la première expérimentation de La Rochelle, qui a en quelque sorte posé les fondements du système des vélos en libre-service, est à l'époque en partie financée par des fonds nationaux. À cette époque, en effet, l'État s'engage dans une nouvelle politique urbaine qui s'inscrit dans « l'urbanisme de plan » qui prévaut alors. Ce plan se traduit concrètement par des subventions accordées à des projets négociés avec les villes, l'État proposant également d'apporter l'expertise technique qui pouvait manquer aux petites et moyennes villes. Le secrétariat d'État aux Transports prend ainsi à sa charge 60 % des coûts et la ville de La Rochelle emprunte les 40 % restants.

Si cette expérience peut être considérée comme le premier jalon de la mise en place du vélo en libre-service dans une ville française, elle se démarque par son financement, entièrement public. L'expérience suivante, en 1998 à Rennes, fait à l'inverse le choix d'un partenariat public-privé avec la société Clear Channel via un contrat associé au mobilier urbain. Mais c'est surtout l'expérience de Lyon, qui débute en 2005, que le grand public retient. La ville décide de développer une offre de 4 000 vélos répartis sur 343 stations en partenariat avec JCDecaux, grand groupe français spécialisé dans la publicité et le mobilier urbain.

Cette émergence des entreprises privées dans les politiques municipales du vélo s'explique par le cadre plus général de l'ouverture à la concurrence des marchés de mobilier urbain français et européens. Cela s'inscrit également dans une volonté plus large des élus de financer des services municipaux à partir de recettes publicitaires et d'internationaliser l'action des villes. Ces entreprises vont ainsi proposer, en plus des VLS, leurs services pour accompagner les municipalités dans l'organisation de manifestations internationales.

Cette construction d'un modèle d'action publique-privée initié à Lyon va conduire à un processus de standardisation des politiques de VLS. À chaque fois, la recette est la même : les services de vélos sont gérés à travers une prestation ou une délégation de service par des afficheurs, en échange de l'installation de nouveaux panneaux publicitaires. La conception, l'implantation et l'entretien des vélos et des bornes sont à la charge de l'entreprise sélectionnée dans le cadre d'un partenariat public-privé. La ville y gagne un produit d'appel de « liberté et de développement durable » dans le cadre d'une politique d'attractivité. Quant à l'afficheur, il obtient de nouveaux espaces publicitaires sur les bornes et à proximité de celles-ci. Si l'on prend l'exemple du Vélib' francilien, les coûts sont ainsi partagés entre les communes, la métropole et les usagers, qui n'en supportent ainsi qu'une faible part.

On notera cependant que, bien que ce modèle économique soit prédominant, d'autres modèles existent. Les villes d'Orléans en 2008, de Rennes en 2009, de Bordeaux en 2009 ou encore de Lille en 2011 ont chacune eu recours à une délégation de service public conjuguée à la mise en place de subventions pour les VLS. Cela permet à la collectivité de conserver l'exploitation, mais aussi les revenus issus de l'affichage publicitaire. Le prestataire est ensuite subventionné par les collectivités, qui redistribuent ainsi une partie des recettes. Au-delà d'un montage économique différent, ces modèles impliquent des entreprises, comme Keolis, dont le cœur de métier est l'exploitation de transports. Elles disposent ainsi d'une expertise différente de celle des afficheurs comme JCDecaux. Du fait de leur présence sur le marché de différents secteurs de la mobilité partagée (bus, tramway...), ces entreprises disposent généralement d'une plus grande expertise quant aux enjeux d'intermodalité.

Dans tous les cas, l'avantage décisif des firmes prestataires tient bien sûr à leur capacité industrielle de production, dont ne disposent pas les collectivités, et qui s'adapte à la durée du mandat politique : JCDecaux est ainsi capable de fournir 7 500 vélos à la Ville de Paris en quatre mois. Pour les municipalités, cet avantage se double d'un autre : ces expérimentations de services étant inédites, le risque d'échec peut davantage être attribué à la firme que lorsque le service est en régie.

Concernant le financement des plans promus par le gouvernement, les modes d'action sont évidemment bien différents. Initialement, en 2014, au lancement du Plan de mobilité active, aucun budget spécifique n'est associé au développement du vélo. L'objectif à l'époque est alors essentiellement de faire évoluer la réglementation afin de rendre la pratique du vélo plus sûre. Cependant, de premières réflexions, accompagnées d'expérimentations à échelle réduite, sont menées sur la façon de mettre en place des incitations économiques à la pratique du vélo.

L'implication de l'État va néanmoins changer d'échelle en 2023, à l'occasion du Plan vélo et marche. Paris va ainsi annoncer vouloir consacrer un total de 2,5 milliards d'euros sur six ans en faveur des déplacements actifs. La première année, cela se traduit par une augmentation substantielle de l'enveloppe dédiée, qui passe de 50 millions à 250 millions. Une des originalités du fonds associé, le fonds Mobilités actives, va être d'être logé au sein de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Ce dispositif extra-budgétaire, créé pour permettre aux aménageurs d'avoir une visibilité de temps long sur les infrastructures de transport, va permettre aux sommes allouées au vélo de ne pas dépendre de l'annualité budgétaire.

En outre, les collectivités locales vont bénéficier de 470 millions d'euros d'engagement, disponibles sous forme d'appels d'offres pour 1 200 projets, afin de créer des pistes cyclables. De façon plus ambitieuse encore, 125 millions d'euros vont être affectés à des appels à territoires pour en faire des territoires cyclables démonstrateurs. Les territoires lauréats bénéficient ainsi d'un accompagnement sur une durée de six ans et d'une prise en charge par l'État de 50 % des investissements nécessaires. Dans ce cas précis, le but est de prouver que la pratique du vélo n'est pas uniquement citadine, mais peut s'adapter aussi bien aux zones rurales ou de montagne. Enfin, 45 millions d'euros sont dédiés à la création de 3 600 places de stationnement en gare afin de favoriser l'intermodalité.

On notera cependant que, malgré ces débuts encourageants, les fonds étatiques dédiés au vélo vont très vite être victimes des coupes budgétaires qui suivent le dérapage du déficit. Dès 2024, les budgets alloués sont drastiquement revus à la baisse. Le fonds Mobilités actives est ainsi aujourd'hui quasiment supprimé. Aujourd'hui, le financement des initiatives publiques en faveur du vélo se fit essentiellement via le Fonds Vert et les Certificats d'Économie d'Énergie.

Conclusion

Le développement du vélo en France témoigne d'une recomposition progressive des politiques de mobilité, marquée par une montée en puissance des enjeux écologiques et par l'implication croissante tant des collectivités territoriales que de l'État central. L'essor des vélos en libre-service, comme la structuration des politiques publiques dédiées, s'est appuyé sur des montages financiers variés, souvent hybrides, associant financements publics, partenariats avec des acteurs privés et, plus récemment, des dispositifs étatiques plus ambitieux. Ces circuits financiers illustrent ainsi les transformations contemporaines de l'action publique, où l'innovation repose autant sur les instruments économiques que sur les choix politiques.

Pour autant, cette dynamique reste inachevée et fragile. Malgré les progrès réalisés, la pratique du vélo demeure minoritaire et inégalement répartie sur le territoire, tandis que la dépendance aux arbitrages budgétaires nationaux met en lumière la vulnérabilité des financements engagés. L'exemple des réductions récentes du fonds Mobilités actives en atteste. Dès lors, la généralisation du vélo comme mode de transport du quotidien suppose non seulement la poursuite, mais aussi la stabilisation des circuits financiers sur lesquels elle s'appuie.

Romain Schweizer