

Master 1 Aménagement et Urbanisme parcours Action locale et Projets de Territoires

Université Toulouse Jean Jaurès



**Les politiques cyclables de la grande agglomération
toulousaine**
Quelle place pour la participation citoyenne ?

Source : *Hakan Jansson - Getty*

Clara Henry

Responsable pédagogique : Bruno Revelli

Maître de stage : Pierre Lefevre

Septembre 2021

REMERCIEMENTS

Merci à Pierre Lefevre, pour avoir fait de mon stage une belle expérience, grâce à sa bonne humeur, sa bienveillance et sa confiance.

Merci à l'équipe du Codev, Marie-Eve et les stagiaires et services civiques et particulièrement Ophélie. Travailler avec elle a été chaque jour un plaisir.

Merci à Bruno Revelli, pour l'aide et les conseils apportés pour la rédaction de ce mémoire.

Merci à Alyssa et Clément, camarades de classe et amis, pour le soutien qu'ils m'ont apporté.

Enfin, merci à ma famille et plus particulièrement à ma grand-mère, pour le cadre de travail idyllique dans lequel j'ai rédigé ce mémoire.

TABLE DES MATIERES

Remerciements.....	3
Table des matières.....	5
Lexique	7
Introduction.....	8
I. La grande agglomération toulousaine : quels enjeux et acteurs de la mobilité, et de la participation citoyenne à l'échelle métropolitaine ?.....	11
I. 1. Les principaux enjeux de la mobilité dans la grande agglomération toulousaine : entre un système d'acteurs complexe, étalement urbain et dépendance à la voiture.11	
I. 1.1. Le système d'acteurs de la grande agglomération toulousaine et leurs compétences	11
I.1.2. Une agglomération toulousaine fortement dépendante de la voiture individuelle...16	
I.1.3. Les documents de planification à l'échelle de la grande agglomération toulousaine : faire face à l'étalement urbain et à une augmentation de population croissante.....	19
I.2. Le Codev : une instance de participation citoyenne à l'échelle métropolitaine ..22	
I.2.1. Le cadre juridique.....	22
I.2.2 Le Codev de Toulouse Métropole : une construction en lien avec l'agglomération toulousaine	24
I.2.3. Fonctionnement et missions du Codev de Toulouse Métropole	25
II. Quelle place pour la participation citoyenne dans les mobilités cyclables ? . 29	
II.1. La répartition de la compétence cyclable entre de nombreux acteurs qui n'intègrent pas tous la participation citoyenne au même degré.....	31
II.1.1. Les acteurs ayant une compétence cyclable s'entourent-ils de la société civile ?..31	
II.1.2. Les schémas cyclables des collectivités	35
II. 1. 3. Quelle place pour le Codev ?.....	39

II.2. Les stratégies cyclables développées par les acteurs : quelles actions, quelle coordination, quelles réalisations ?	42
II.2.1. Deux exemples de stratégie vélo développée : Le REV, une construction entre différents acteurs et la structuration d'une filière cyclable par la région seulement.....	42
II. 2. 2. Budgets et réalisations : un enchevêtrement de compétences et d'investissements entre les différents acteurs	47
II. 2. 3. Le rôle joué par les associations	50
II. 3. Le hackathon "Améliorer le partage des usages, de la Place Esquirol à la Place intérieure Saint-Cyprien" : comment, à l'échelle locale, les citoyens peuvent participer aux politiques sur le vélo et les aménagements cyclables ?	52
II. 3. 1. Dans quel contexte s'inscrit le hackathon ?	53
III. 3. 2. La production de rendus qualitatifs et de solutions innovantes, permise par la diversité des participants.....	57
III. 3. 3. Rendus des participants et restitution des rendus auprès des services techniques : comment prendre en compte les travaux des citoyens ?	60
Conclusion	64
Bibliographie	67
Annexes	72
Index	79

LEXIQUE

AOM : Autorité Organisatrice des Mobilités

CMA : Communauté des Modes Actifs

Codev : Conseil de Développement

EMD : Enquête Ménage Déplacement

EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

LOM : Loi d'Orientation des Mobilités

MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

PDM : Plan de Mobilités

PDU : Plan de Déplacements Urbains

PLU : Plan Local d'Urbanisme

REV : Réseau Express Vélo

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SDCA : Schéma Directeur Cyclable d'Agglomération

SMEAT : Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine

SMTC Syndicat Mixte des Transports en Commun

INTRODUCTION

La crise du Covid a entraîné une augmentation des ventes de vélos, et a changé les pratiques de mobilité de nombreux français. Suite au premier confinement, de nombreuses « coronapistes » ont été aménagées par les municipalités, y compris à Toulouse¹. Si le vélo s'est imposé comme un moyen de faire face à la crise du Covid-19, la pratique cyclable a bien d'autres avantages. En effet, les mobilités actives, et plus précisément le vélo permettent de diminuer l'usage de la voiture, et donc de diminuer ses externalités négatives. Là où le trafic automobile représente 57% des émissions d'oxydes d'azote et 13 à 17% des émissions de particules en France métropolitaine en 2017², le vélo n'émet aucun gaz à effet de serre, hormis lors de sa fabrication ce qui fait de lui le mode de déplacement le plus vertueux. Au-delà des enjeux de pollution de l'air, la voiture et plus globalement le trafic routier est responsable de pollution sonore, tandis que le vélo n'émet pas de bruit. La pollution visuelle engendrée par les voitures est aussi à prendre en compte, l'impact des parkings, voies de voitures, et autres infrastructures automobiles sur les paysages urbains n'étant pas moindre. De plus, le vélo a une emprise au sol bien moindre que celle des automobiles, et le report modal de la voiture vers le vélo permet de remobiliser de l'espace auparavant utilisé par les voitures (voies automobiles, places de parkings) pour d'autres usages. Le vélo s'impose donc comme un mode de déplacement vertueux pour l'environnement. D'un point de vue pratique, le vélo est souvent plus efficace pour se déplacer. En ville, sur les distances courtes de moins de 5km, le vélo permet de se déplacer plus rapidement que la voiture ou les transports en commun : un cycliste roule à 15km/heure en moyenne en ville, tandis qu'une voiture se déplace entre 12 et 21km/heure en heure de pointe. La pratique du vélo est aussi recommandée pour des questions de santé publique. Il est en effet démontré que la pratique d'une activité sportive régulière permet de se maintenir en bonne santé physique et mentale. L'OMS considère que la pratique régulière du vélo diminue de 10 à 28% les risques de mortalité. La pratique du vélo est également moins chère, à la fois pour un particulier, qui ne paie que le prix du vélo et de son équipement, tandis

¹ Mangin Stéphanie, « Crise sanitaire : les fréquentations cyclables décollent. Quels enjeux pour les acteurs publics ? », *Construction 21 France*, Dossier Mobilités Décarbonées, mars 2021, [en ligne], disponible sur : <https://www.construction21.org/france/articles/h/dossier-mobilites-10-crise-sanitaire-les-frequentations-cyclables-decollent.html>

² Philippe Dugot, Zoom sur les bienfaits des modes doux 1/3, De la ville qui conduit à la ville qui marche et pédale à nouveau ? Belveder n°6, février 2020

qu'une voiture coûte 0,36 à 0,71 centimes d'euro au kilomètre³. Le vélo coûte également moins cher que la voiture aux collectivités, puisque les infrastructures à déployer sont moins coûteuses, se dégradent moins rapidement, et causent donc moins de coûts d'entretien. Il existe ainsi de nombreuses raisons⁴ pour privilégier l'utilisation du vélo pour les particuliers, et développer des infrastructures cyclables pour les collectivités. Développer les politiques cyclables, dans notre contexte de crise sanitaire, mais aussi et surtout de crise écologique semble donc nécessaire.

Parallèlement à la crise écologique et sanitaire, notre système démocratique est également remis en question. La hausse des taux d'abstention lors des dernières élections (66% d'abstention lors des élections régionales et départementales cette année) peut en partie s'expliquer par la crise du Covid-19 qui a empêché de mettre en œuvre une réelle campagne, et qui n'a pas favorisé le déplacement des électeurs. Cependant, avant même la crise sanitaire, on observait des taux d'abstention élevés, ainsi que l'augmentation de mouvements sociaux contestant l'autorité gouvernementale (crise des gilets jaunes, manifestations pour le climat). On observe là un réel problème structurel dans le mode de fonctionnement de la démocratie représentative⁵. En réaction à cette crise de la démocratie représentative, le concept de démocratie participative, apparu dans les années 1960 aux Etats-Unis a pris de l'ampleur⁶. La démocratie participative est définie par Sandrine Rui comme « *l'ensemble des procédures, instruments et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le gouvernement des affaires publiques* »⁷. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les démarches de participation citoyenne. Les municipalités

³ Aline Convolte, *Favoriser l'adoption des mobilités actives : Proposition d'une démarche de conception centrée usage pour accompagner un territoire dans l'élaboration de ses politiques de transport*, Thèse de doctorat, Université de Lorraine, novembre 2018

⁴ D'autres raisons secondaires pourraient être citées, comme par exemple la corrélation entre cycliste et consommation plus durable, Bricchet et Héran ont par exemple démontré que les usagers des modes actifs se rendent davantage dans des commerces de proximité que les automobilistes.

⁵ Loïc Blondiaux, Parole d'expert « La démocratie participative ; une réalité mouvante et un mouvement résistible », *Vie publique*, 26 mars 2021, <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux> [consulté le 16/08/2021]

⁶ La Rédaction, « Les premiers dispositifs de démocratie participative », *Vie publique*, 15 Juin 2020, [en ligne]. <https://www.vie-publique.fr/eclairage/272715-democratie-participative-les-premiers-dispositifs> [consulté le 16/08/2021]

⁷ Sandrine RUI, « Démocratie participative », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation (Dicopart)*, Juin 2013 [en ligne]. <http://www.dicopart.fr/fr/dico/democratie-participative> [consulté le 13/08/2021]

sont de plus en plus nombreuses à mettre en place des actions de participation citoyenne : budgets participatifs, conseils citoyens sont des exemples de dispositifs qui tentent de rapprocher la société civile, habitants et usagers du processus de prise de décision politique, afin que leurs besoins soient mieux pris en compte.

C'est dans ce contexte, à la fois du grand intérêt que présente la pratique cyclable, et de renouveau de la participation citoyenne que s'est inscrit mon stage au sein du Codev de Toulouse Métropole. Il s'est structuré autour de deux axes :

-Une étude des politiques cyclables existantes sur le périmètre de la grande agglomération. Cette mission a donné lieu à l'étude des plans et schémas des collectivités territoriales et structures concernées (intercommunalités, Tisséo, région et département). J'ai également réalisé des entretiens avec des techniciens et élus des collectivités territoriales concernées. 9 entretiens ont été réalisés au total⁸. Le fruit de ce travail sera présenté fin septembre, auprès d'un groupe de travail sur les mobilités actives constitué par le Codev.

-L'organisation d'un hackathon sur un axe central de la Métropole, en plein cœur de Toulouse, qui visait à trouver une solution pour y faire passer une piste cyclable et mieux partager l'espace public. J'ai organisé ce hackathon avec Ophélie Niel, stagiaire au Codev et Pierre Lefevre, maître de stage. Un hackathon est un dispositif nouveau, expérimenté par le Codev, en partenariat avec d'autres services de Toulouse Métropole.

Dans quelle mesure et sous quelles conditions la participation citoyenne apporte-t-elle une plus-value aux politiques cyclables portées par les nombreux acteurs institutionnels de la grande agglomération toulousaine ?

⁸ Voir en annexe la liste des entretiens réalisés, annexe n°1.

I. LA GRANDE AGGLOMERATION TOULOUSAINE : QUELS ENJEUX ET ACTEURS DE LA MOBILITE, ET DE LA PARTICIPATION CITOYENNE A L'ECHELLE METROPOLITAINE ?

I. 1. Les principaux enjeux de la mobilité dans la grande agglomération toulousaine : entre un système d'acteurs complexe, étalement urbain et dépendance à la voiture

I. 1.1. Le système d'acteurs de la grande agglomération toulousaine et leurs compétences

La grande agglomération toulousaine désigne le périmètre du Syndicat Mixte d'Etudes de l'Agglomération Toulousaine, présidé par Annette Laigneau. Il regroupe 113 communes, et 5 EPCI.

Tableau 1, Les EPCI de la grande agglomération toulousaine

	Toulouse Métropole	Sicoval	Muretain Agglo	CC Save au Touche	CC Coteaux Bellevue
Statut	Métropole	Communauté d'agglomération	Communauté d'Agglomération	Communauté de Communes	Communauté de Communes
Nombre de communes	37	36	26	7	7
Nombre d'habitants (INSEE, 2018)	783 353 habitants	79 426 habitants	121 914 habitants	40 998 habitants	20 286 habitants
Nombre de compétences	15 compétences	17 compétences (dont	11 compétences (dont	15 compétences (dont	11 compétences (dont

es exercées	(« mobilités » qui est déléguée au SMTC, voirie, aménagement et politique foncière, écologie développement durable, transition énergétique, urbanisme et projets urbains)	aménagement de l'espace, développement économique et touristique, environnement et cadre de vie, voirie et stationnement)	aménagement de l'espace, développement économique et transports, voirie, règlement de voirie)	aménagement de l'espace, développement économique, protection et valorisation de l'environnement, voirie, tourisme, Plan d'accessibilité de voirie et des espaces publics)	aménagement de l'espace, développement économique, protection et valorisation de l'environnement, voirie)
-------------	---	---	---	--	---

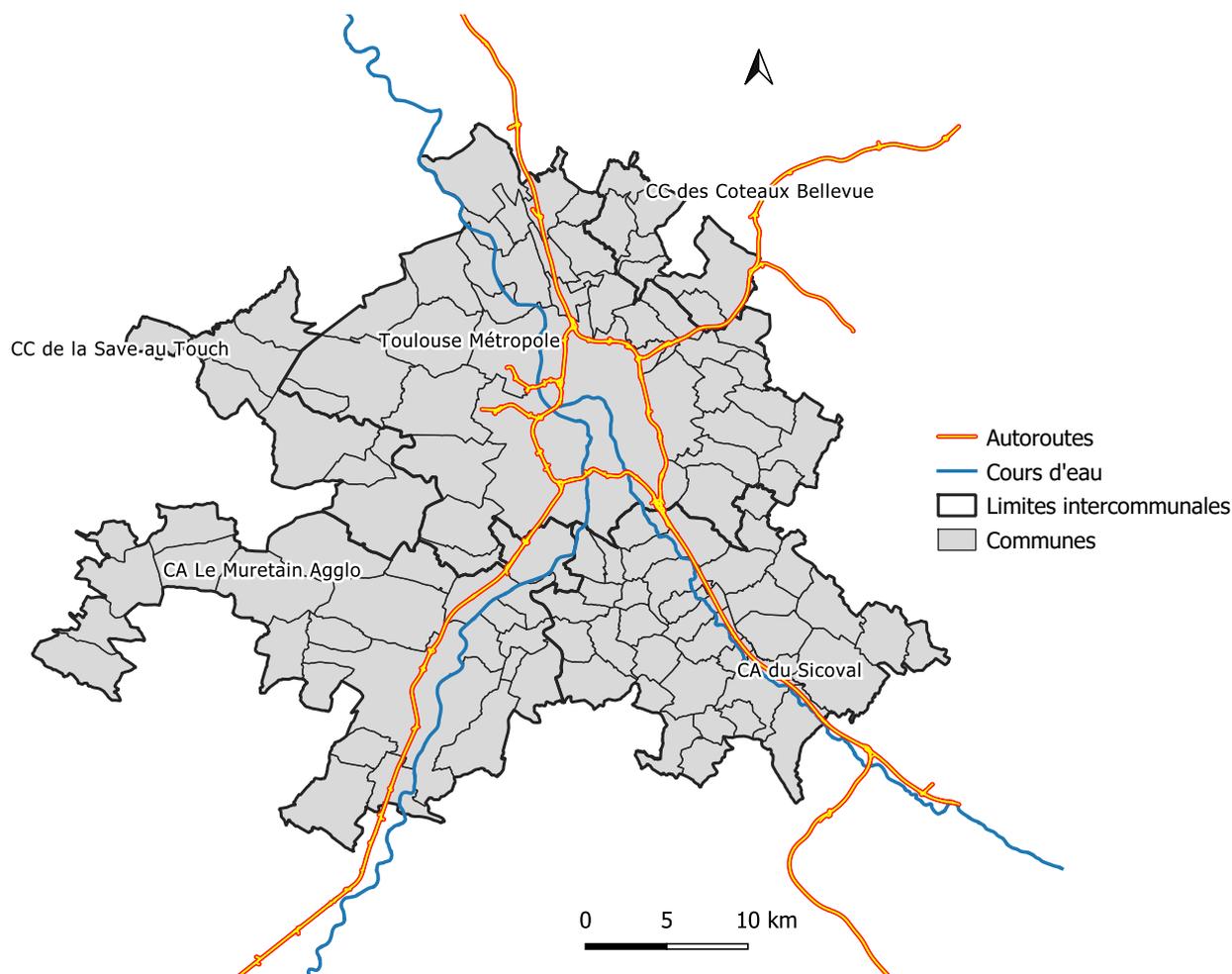


Figure 1, Les EPCI de la grande agglomération toulousaine

Source : IGN, réalisation : Clara Henry

Le SMEAT, créé en 1991 est en charge de l'élaboration du Schéma de Cohérence Territoriale à l'échelle de l'agglomération toulousaine. Il a été créé dans la seule optique de réaliser le SCOT de la grande agglomération et n'a pas d'autres compétences. Dans ce cadre-là, les EPCI qui le composent lui ont transféré la compétence en matière d'élaboration du SCOT. Les règles d'occupation des sols sur le périmètre restent gérées par les EPCI ou les communes, via des Plans Locaux d'Urbanisme ou des Plans d'Occupation des Sols. À l'échelle de Toulouse Métropole, un Plan Local d'Urbanisme intercommunal et d'Habitat avait été approuvé le 11 avril 2019, mais il a été annulé par deux décisions du Tribunal Administratif de Toulouse (le 30 mars 2021 et le 20 mai 2021). Les règles d'occupation des sols sont donc revenues aux PLU et POS communaux antérieurs, qui avaient été élaborés à l'échelle communale⁹. Les autres

⁹ « PLU de Toulouse » Toulouse métropole, [en ligne] <https://www.toulouse-metropole.fr/services-proximite/plan-local-d-urbanisme/toulouse>

EPCI du périmètre ont également des PLU ou règlements d'urbanisme à l'échelle communale, à l'exception du Sicoval, qui dispose d'un Programme Local de l'Habitat¹⁰. Ainsi, la traduction du SCOT de la grande agglomération toulousaine se fait principalement à travers des documents et règlements élaborés à l'échelle communale, sauf pour le Sicoval, et malgré une tentative manquée de Toulouse Métropole d'élaborer le PLU à l'échelle intercommunale.

La grande agglomération toulousaine étant éclatée en plusieurs intercommunalités (une métropole, deux communautés d'agglomération, deux communautés de communes), la gouvernance des transports y est particulière. Les EPCI ont délégué la compétence mobilité à Tisséo Collectivités, Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC) qui a en charge l'organisation des transports en commun sur le périmètre de la grande agglomération toulousaine. C'est donc Tisséo Collectivités qui a la compétence d'Autorité Organisatrice des Mobilités (AOM). Les périmètres du SMEAT et de Tisséo Collectivités coïncident :

- En ce qui concerne le Périmètre des Transports Urbains, Tisséo Collectivités regroupe 108 communes,
- Pour l'élaboration du Plan de Déplacement Urbain, document fixant les grandes orientations en matière de transports et mobilités, Tisséo regroupe 114 communes, qui correspondent aux communes couvertes par le SMEAT. Ces 114 communes sont représentées par trois EPCI, à savoir Toulouse Métropole, le Muretain Agglo, le Sicoval et un SITPRT (Syndicat Intercommunal des Transports Publics de la Région Toulousaine)¹¹.

Tisséo Collectivités confie l'exploitation du réseau à Tisséo Voyageurs, à travers un contrat de service public.

Encadré n°1, La Loi d'Orientation des Mobilités :

La loi du 24 décembre 2019 d'Orientation des Mobilités, dite LOM¹² fixe les objectifs suivants :
-Sortir de la dépendance automobile

¹⁰ Sicoval (2018), Programme Local de l'Habitat 2017-2022, Sicoval.

¹¹ « Qui sommes-nous ? », Tisséo Collectivités [en ligne], <https://tisseo-collectivites.fr/missions/qui-sommes-nous> [consulté le 17/08/2021].

¹² « Loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités », *Vie Publique*, 26 décembre 2019, [en ligne]. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/20809-loi-du-24-decembre-2019-dorientation-des-mobilites-lom> [consulté le 17/08/2021]

-Réussir la transition écologique et énergétique dans les transports

-Investir dans les infrastructures de transports

-Mieux adapter les politiques de transports aux territoires.

Le constat est fait que sur 80% du territoire français (représentant 30% de la population), il n'y a pas de collectivité régissant les transports. La LOM fixe donc pour objectif de supprimer les « zones blanches de mobilités », en désignant des AOM, Autorité Organisatrice des Mobilités. Les EPCI peuvent devenir AOM, mais s'ils ne se saisissent pas de cette compétence, c'est la région qui l'exerce. Ceci vient conforter le rôle de la région en tant que cheffe de file de la mobilité. Les AOM ont des compétences renforcées en faveur des mobilités actives et partagées. Elles ont la capacité d'organiser les services suivants :

-Transports publics ou transport à la demande

-Transport scolaire

-Organisation des mobilités actives et partagées

-Mobilités solidaires

-Conseils pour les mobilités auprès des personnes ou des employeurs

-Services de transports et logistique urbaine¹³.

La LOM instaure également les Plans de Mobilités, ayant pour vocation de remplacer les Plans de Déplacements Urbains (PDU). Les Plans de Mobilités doivent mieux prendre en compte les nouvelles mobilités (autopartage, transport à la demande...), doivent être élaborés à l'échelle des bassins de mobilités afin de permettre une meilleure cohésion territoriale. L'objectif des Plans de Mobilités est de réduire la place de la voiture. Ils fixent également des objectifs de sécurisation des itinéraires cyclables et piétons.

Le département et la région sont également deux acteurs non négligeables dans les politiques de transports et de mobilités. La loi NOTRe du 7 août 2015 a déterminé les compétences départementales, tout en lui supprimant la Clause de Compétence Générale. La compétence principale du département s'articule autour des solidarités et de la cohésion territoriale, et celui-ci a vu ses compétences en matière de transport s'amoinrir en faveur de la région. En effet, suite à la loi NOTRe, le département transfère à la région ses compétences en matière de

¹³ Ministère de la Transition Ecologique, « L'organisation de la mobilité en France », 25 juin 2021 [en ligne] Disponible sur : <https://www.ecologie.gouv.fr/lorganisation-mobilite-en-france> [consulté le 14/08/2021]

transport interurbain et de transport scolaire. Mais il conserve la compétence de voirie départementale, ce qui le maintient comme un acteur clé en matière de mobilités.

La région, quant à elle, est un acteur historique des mobilités, et possède de nombreuses compétences en matière de transports, notamment du fait de son rôle d'autorité organisatrice des transports qui lui est octroyé dès 2002¹⁴. Depuis, les lois MAPTAM, NOTRe et la LOM sont venues conforter son rôle de cheffe de file des mobilités. Elle a hérité des compétences de transport interurbain et de transport scolaire du département, des gares routières et des aérodromes. La région est désignée comme AOM sur les périmètres des EPCI n'ayant pas pris la compétence. La région a également une compétence ferroviaire, qu'elle continue d'exercer sur tous les territoires, que les intercommunalités aient pris le rôle d'AOM ou non. Cela fait d'elle un acteur majeur dans la structuration des transports et des mobilités.

Il existe ainsi de nombreux acteurs sur le périmètre de l'agglomération toulousaine, et ils interviennent tous sur la question des mobilités, de près ou de loin, grâce à des compétences de mobilités ou de voirie.

I.1.2. Une agglomération toulousaine fortement dépendante de la voiture individuelle

L'aire urbaine de Toulouse est en développement constant, et s'étend de plus en plus. En effet, en 1990, l'aire métropolitaine de Toulouse comptait 255 communes et près de 800 000 habitants. En 1999, elle comptait 342 communes et environ 964 914 habitants. En 2010, elle compte 453 communes, et 1 202 000 habitants environ. Le SCOT prévoit une croissance démographique de plus de 250 000 habitants sur son périmètre entre 2013 et 2030. Lors de la seule année 2014, l'aire urbaine toulousaine a accueilli 58 100 nouveaux habitants¹⁵. Par ailleurs, Toulouse concentrait 56% des emplois de l'aire urbaine toulousaine, et Blagnac et Colomiers en regroupaient 11%¹⁶.

Ce phénomène d'étalement urbain de la métropole et de concentration des emplois au cœur de l'aire urbaine induit de nombreux déplacements. Le PDU 2020/2025/2030 prévoit 500 000 déplacements supplémentaires tous modes confondus. L'aire urbaine toulousaine fait donc face à un défi de taille : absorber ces besoins de déplacements. Actuellement, sur le périmètre du

¹⁴ Régions de France, « La région, quelles compétences ? », [en ligne], disponible sur : <https://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/la-region-quelle-compotence/>

¹⁵ Source : INSEE.

¹⁶ Enquête Ménage Déplacements 2013

PDU, seuls 41% des emplois et un tiers des habitants sont desservis par le réseau structurant de transports (métro, tramways, bus) en commun. La métropole toulousaine est largement dépendante de la voiture : aujourd’hui on compte 1,1 voiture par ménage, et 53% des déplacements sont réalisés en voiture chaque jour¹⁷.

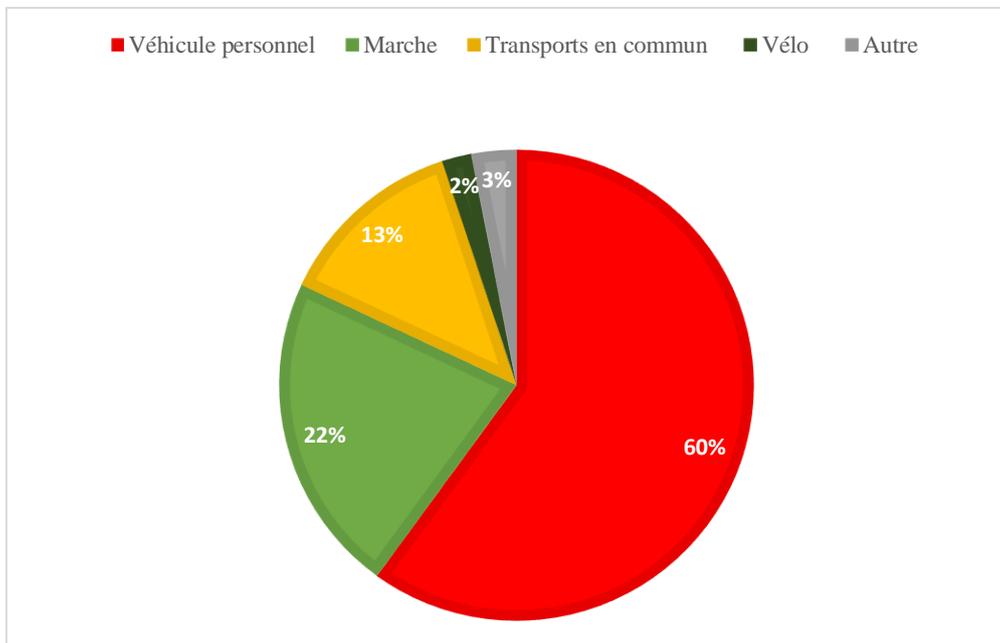


Figure 2, Parts modales en 2013 sur l'aire urbaine toulousaine

Source : EMD 2013, Réalisation : Clara Henry

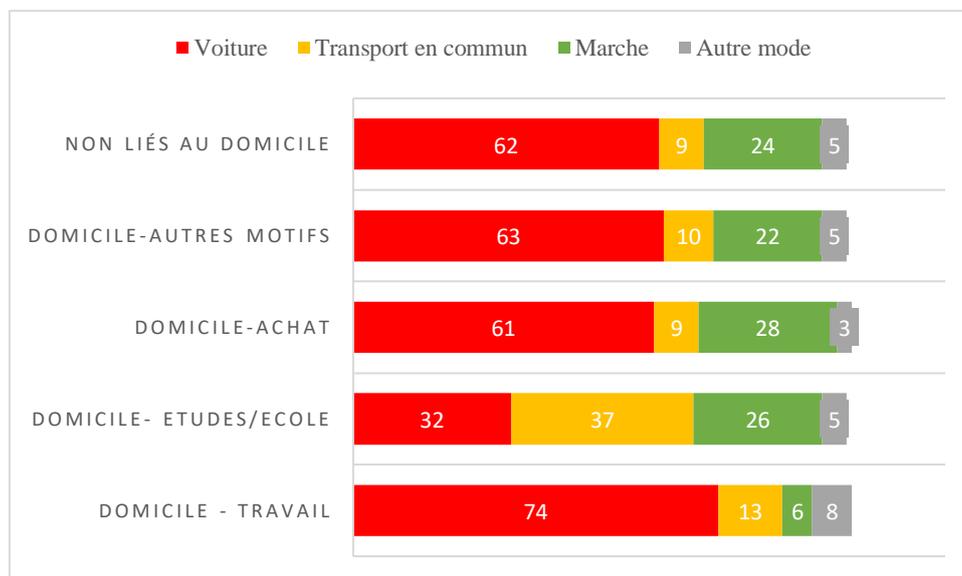


Figure 3, Répartition modale selon le motif de déplacement

Source : EMD 2013, Réalisation : Clara Henry

¹⁷ PCAET Toulouse Métropole, 2019

Cette dépendance à la voiture à Toulouse induit de nombreux impacts négatifs : pollution sonore, visuelle, de l'air. L'utilisation de la voiture individuelle est responsable sur le territoire de Toulouse Métropole de 78% des gaz à effet de serre concernant la mobilité quotidienne, alors que les transports en commun sont responsables de 7% des gaz à effet de serre liés à la mobilité quotidienne seulement, et que la marche à pied et le vélo n'en émettent aucun. Il y a donc une véritable opportunité pour développer l'usage des mobilités actives et des transports en commun à Toulouse, d'autant plus que les transports en commun lourds (métro et tramways) fonctionnent à l'énergie électrique et ne rejettent donc pas de gaz à effet de serre. Les déplacements des habitants de la métropole sont de 4,8 km en moyenne, et 52% des déplacements font moins de trois kilomètres¹⁸.

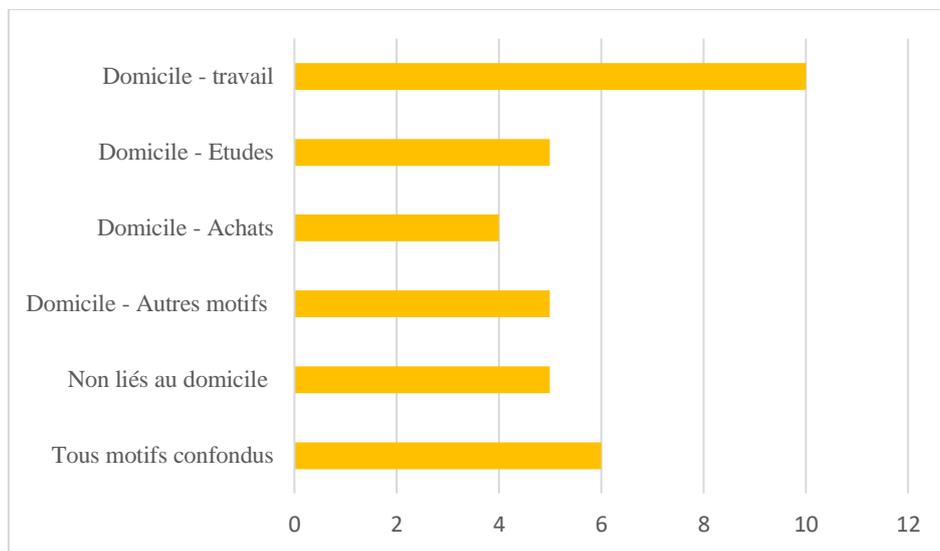


Figure 4, Distances moyennes parcourues (en km)

Source : EMD 2013, Réalisation : Clara Henry

Pour autant, la voiture reste le mode de déplacement principal. Il y a là une réelle possibilité de report modal vers d'autres modes de transports : la marche à pied ou le vélo sont des modes de déplacement pertinents sur des courtes distances (moins de 3 km pour la marche à pied et moins de 5 km pour le vélo).

Cette forte dépendance à l'automobile sur l'aire urbaine de Toulouse s'explique en partie par l'historique de l'automobile à Toulouse. Comme l'explique Juliette Maulat¹⁹, dans les années

¹⁸ PCAET Toulouse Métropole, 2019

¹⁹ Juliette Maulat, *Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques, étude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, décembre 2014

1950, la ville de Toulouse n'était développée que sur son territoire communal. Avec l'essor de l'industrie aéronautique, l'urbanisation s'est étendue, d'abord sur ses limites communales de Toulouse, puis dans les communes alentours. Cet étalement urbain s'est accompagné d'une augmentation du trafic automobile, ainsi qu'un affaiblissement des transports collectifs. Dès les années 1970, on observe des problèmes de circulation, mais la volonté des municipalités périphériques de continuer leur croissance et l'incapacité de la ville-centre et des communes périphériques à travailler ensemble freine la mise en place d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Dans les années 1970 et 1980, le réseau routier se développe rapidement, et l'extension urbaine se poursuit. Toulouse, le département et le SITRPT décident alors de mettre en place un transport en commun lourd afin de désengorger le centre-ville. Il est décidé de réaliser un métro, ou plutôt un VAL (Véhicule Automatique Léger), qui ne dessert que la ville centre, alors que le département et les communes de banlieues étaient favorables à la construction d'un tramway. Les transports en commun font ainsi leur retour à Toulouse, mais cela n'est pas suffisant pour proposer une solution adaptée à la dépendance automobile qui s'est installée. Le PDU adopté en 2001 prévoit le développement de transports en commun plus nombreux (prolongement de la ligne A du métro, création d'une deuxième ligne de métro), mais ne prévoit pas de contraindre la voiture. Ainsi, l'agglomération toulousaine a mis du temps avant de développer les transports en commun, et n'a jamais fait le choix de réellement contraindre la voiture, ce qui explique que de nombreux déplacements se font en voiture.

Dans l'actualité récente, Toulouse Métropole a pour projet de développer les transports en commun avec une troisième ligne de métro, d'abord inscrite dans le PDU et désormais déclarée d'utilité publique.

I.1.3. Les documents de planification à l'échelle de la grande agglomération toulousaine : faire face à l'étalement urbain et à une augmentation de population croissante

Comme mentionné précédemment, le SMEAT est en charge de l'élaboration du SCOT pour les 113 communes et 5 intercommunalités qu'il regroupe. Le SCOT en vigueur a été approuvé par le comité syndical du SMEAT le 15 juin 2012 et a été révisé pour la première fois en avril 2017.

Auparavant, le document qui régissait l'urbanisation était le Schéma Directeur de l'Agglomération Toulousaine, approuvé en 1998.

Le SMEAT fait face à un constat : le phénomène d'étalement urbain se poursuit sur la grande agglomération toulousaine. La demande de logement individuel en propriété, recherchée par les jeunes ménages se situe dans les communes périurbaines tandis que l'offre de logement est portée par le centre avec des logements collectifs.

60% des déplacements se font en voiture sur l'aire urbaine, avec une saturation des principales voiries. L'offre de transports en commun (transports lourds trams et métros) ne dessert quasiment que les espaces centraux et denses, et n'offre pas d'alternative satisfaisante à la voiture. Les espaces périurbains sont trop peu denses pour développer une offre de transports en commun lourds. Dès lors, un enjeu essentiel se dessine pour l'agglomération toulousaine si elle veut pouvoir continuer à accueillir de nouvelles populations, tout en maintenant un niveau de desserte satisfaisant pour les populations et plus vertueux pour l'environnement : il lui faut développer un « *réseau performant combinant métro, tramway, bus et trains régionaux* »²⁰.

De plus, le volet environnemental du SCOT met l'accent sur la présence de paysages riches et divers dans l'agglomération, ainsi que de milieux agricoles à préserver, face à l'urbanisation croissante qui s'étale et grignote de plus en plus d'espaces naturels et agricoles.

Le SCOT fixe pour objectif de pouvoir accueillir 250 000 à 300 000 nouveaux habitants et 140 000 nouveaux emplois d'ici 2030, ce qui se traduit par la construction de 200 000 à 230 000 nouveaux logements. Le SCOT souhaite également encourager le desserrement des activités économiques, ce qui permettrait de limiter en partie le trafic vers les zones concentrant les emplois. Pour cela, il voudrait favoriser une modèle urbain polycentrique, organisé en différents bassins de vie, qui bénéficieraient de centralités intermédiaires. En ce qui concerne les mobilités, une accessibilité multimodale²¹ des emplois est préconisée. En matière de transports, le SCOT s'appuie sur des bassins de mobilités, où la ville centre est structurée par des transports collectifs lourds, permettant ensuite le rabattement vers le réseau ferré dans les villes dotées de gare en périphérie. Le SCOT prévoit également la promotion des modes actifs.

²⁰ SCOT

²¹ Alain l'Hostis, Alexis Conesa. *Définir l'accessibilité intermodale*. Arnaud Banos, Thomas Thévenin. *Systèmes de Transport Urbain*, Hermès, pp.24, 2010

Ces grandes orientations du SCOT doivent se traduire à l'échelle des Plans Locaux d'Urbanisme. Dans l'actualité récente, le PLUiH de Toulouse Métropole a été annulé, et le droit d'occupation des sols est revenu aux systèmes de fonctionnement précédents à savoir les Plans Locaux d'Urbanisme communaux ou POS.

Le PDU de la grande agglomération toulousaine a été approuvé au comité syndical du 7 février 2018 et est devenu exécutoire le 8 février 2018. Mais selon une décision de justice, il a été annulé par le tribunal administratif de Toulouse en janvier 2021²² car « *le rapport d'évaluation environnementale ne comporte pas de solutions de substitution raisonnables au plan présenté* », ce qui veut dire que le PDU ne présente pas assez de solutions pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Depuis l'annulation du PDU, Tisséo Collectivités travaille à un nouveau document d'orientation des mobilités, le Plan Mobilités, nouveau document créé par la LOM (voir encadré n°1).

Cependant, le PDU 2020/2025/2030 identifiait des enjeux auxquels la grande agglomération devait faire face, et on peut s'attendre à ce que les grandes lignes directrices du PDU soient reprises dans le Plan Mobilités. Les enjeux identifiés sont relativement similaires à ceux identifiés par le SCOT, à savoir l'accueil de nouvelles populations, sur un territoire qui s'étend. L'agglomération toulousaine doit être en mesure de répondre aux besoins de transports existant, mais aussi aux besoins de transports à venir, dans un contexte d'urbanisation croissante. Cette attractivité est « *contrariée* » selon le PDU 2020/2025/2030 par des réseaux routiers et des réseaux de transports en commun « *saturés* ». 70 000 emplois ne sont pas desservis par des transports en commun lourds (tramways ou métro), ce qui fait de l'agglomération toulousaine une agglomération fortement dépendante à l'automobile pour les déplacements domicile-travail, comme nous l'avons mentionné précédemment.

Le projet du PDU se structure autour de 3 grands axes :

1 – « *Mettre en œuvre une politique de transports en commun plus capacitaire et promouvoir les modes actifs* ». C'est dans ce volet que s'inscrit l'investissement et la réalisation de transports en commun lourds et structurants, comme la troisième ligne de métro, le téléphérique urbain sud, ou encore l'augmentation de la capacité de la ligne de métro A. Il y est également prévu le déploiement d'un réseau de bus plus important et performant, avec les Linéos. En ce

²² Ferreiro Pierre, « Plan de Déplacements Urbains à Toulouse : la demande de sursis à exécution de Tisséo rejeté en appel », *La Dépêche*, 02/07/2021 [en ligne], disponible sur <https://www.ladepeche.fr/2021/07/02/plan-de-deplacements-urbains-a-toulouse-la-demande-de-sursis-a-execution-de-tisseo-rejetee-en-appel-9646819.php>

qui concerne les modes actifs, l'action phare est la réalisation d'un schéma directeur cyclable et d'un schéma directeur piéton d'agglomération.

2 – « *Maîtriser le développement urbain et la mixité à proximité des gares et des axes structurants de transports en commun* ». L'objectif de cet axe est notamment de densifier l'agglomération autour du réseau de transports en commun.

3 – « *Mettre en œuvre un plan de circulation-stationnement en optimisant les capacités du réseau routier structurant* ». Ce volet vise à réorganiser le réseau routier (limitation de vitesse, hiérarchisation du réseau routier), mais aussi à développer la pratique de l'autopartage ou du covoiturage.

Sur les mobilités actives, le PDU fixait l'objectif de passer de 2% à 5% de part modale de vélo sur son périmètre.

La grande agglomération toulousaine compte donc de nombreux acteurs intervenant sur la question des mobilités, qui déploient des programmes et politiques pour desservir le territoire métropolitain. Pour déployer ces politiques, ces collectivités peuvent s'appuyer sur les instances de participation citoyenne que sont les Codevs, qui publient régulièrement des avis et contributions aux projets développés sur la grande agglomération toulousaine.

I.2. Le Codev : une instance de participation citoyenne à l'échelle métropolitaine

I.2.1. Le cadre juridique

Les Codevs, Conseils de Développement apparaissent pour la première fois dans la loi Voynet du 25 Juin 1999, dite LOADDT (Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire). La LOADDT avait pour objectif d'intégrer les enjeux de développement durable dans les EPCI. Les Codevs sont alors pensés comme un outil de participation citoyenne au service de l'aménagement durable du territoire. Alain Faure les présente comme « *un espace de débat à la croisée du développement durable et de la démocratie participative au niveau intercommunal* »²³. Ils sont depuis devenus obligatoires dans tous les EPCI de plus de 50 000 habitants, et donc dans les EPCI à statut de métropole.

²³ Alain FAURE, « Conseil de développement », Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, 2013, [en ligne]. Disponible sur : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/conseil-de-developpement> [consulté le 20/07/2021]

Les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) ont inscrit les Codevs dans le Code Général des Collectivités Territoriales.

Encadré n°2, Article L5211-10-1 du Code Général des Collectivités Territoriales déterminant le cadre légal des conseils de développement :

I. – Un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. En dessous de ce seuil, un conseil de développement peut être mis en place par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. Par délibérations de leurs organes délibérants, des établissements publics contigus peuvent décider de créer et d'organiser un conseil de développement commun compétent pour l'ensemble de leurs périmètres. Par délibérations de leurs organes délibérants, une partie ou l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre membres d'un pôle d'équilibre territorial et rural peuvent confier à ce dernier la mise en place d'un conseil de développement commun, dans les conditions prévues au IV de l'article L. 5741-1 du présent code.

II. – La composition du conseil de développement est déterminée par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes et le nombre des femmes ne soit pas supérieur à un et afin de refléter la population du territoire concerné, telle qu'issue du recensement, dans ses différentes classes d'âge. Les conseillers communautaires ou métropolitains ne peuvent être membres du conseil de développement. Les fonctions de membre du conseil de développement ne sont pas rémunérées.

III. – Le conseil de développement s'organise librement. L'établissement public de coopération intercommunale veille aux conditions du bon exercice de ses missions.

IV. – Le conseil de développement est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale. Il peut donner son avis ou être consulté sur toute autre question relative à ce périmètre.

V. – Le conseil de développement établit un rapport d’activité, qui est examiné et débattu par l’organe délibérant de l’établissement public de coopération intercommunale.

VI. – Le présent article est applicable à la métropole de Lyon.

Ce texte de loi est volontairement vague sur les modes d’organisation du Codev, ce qui a permis de faire des Codevs des lieux d’expérimentation. De ce fait, il existe autant de modes de fonctionnement de Codevs que de Codevs en France. Cependant, les trois missions que la loi prévoit pour ces instances de participation citoyenne et que la plupart d’entre elles mettent en œuvre sont les suivantes :

- Elaboration, révision, suivi du projet de territoire
- Emission d’avis sur les documents de prospective et de planification
- Contribution à l’évaluation des politiques locales de promotion du développement durable.

Les Codevs participent également bien souvent à animer le débat public et partager leurs connaissances et expertises auprès des citoyens.

I.2.2 Le Codev de Toulouse Métropole : une construction en lien avec l’agglomération toulousaine

Il existe aujourd’hui 3 Codevs distincts à l’échelle de la grande agglomération toulousaine : le Codev de Toulouse Métropole, celui du Sicoval, et celui du Muretain Agglo. Cela n’a pas toujours été le cas. En effet, le premier Codev sur le périmètre de l’agglomération toulousaine a été créé en 2002, afin d’appuyer l’élaboration du SCOT de la grande agglomération toulousaine. Ce Codev regroupait 26 communes et réalisait ses principales missions dans le cadre de la réalisation du SCOT.

En 2012, Pierre Cohen, maire de Toulouse et président de la Communauté Urbaine de Toulouse depuis mars 2008 décide de créer un Conseil de Développement à l’échelle de la Communauté Urbaine, et de ne plus participer à celui à l’échelle plus large du SCOT. Ainsi, par délibération du 20 décembre 2012, la Communauté urbaine Toulouse Métropole crée son propre conseil de développement et fixe les attentes de la Communauté Urbaine auprès du Codev :

- « *Participer à la définition de la stratégie métropolitaine et aux conditions de mise en œuvre des politiques publiques communautaires,*

- *Être force de proposition sur des sujets sociétaux de telle sorte que le dynamisme et la capacité d'innovation de la société civile puissent être pris en compte et intégrés au projet métropolitain,*
- *Devenir un « développeur du débat public ». »²⁴*

L'objectif principal de ce nouveau Codev était d'alimenter le débat public sur la constitution du projet métropolitain qui était en train de se développer, la Communauté d'Agglomération toulousaine étant récemment devenue Communauté Urbaine.

Lors de la création du Codev de Toulouse en 2012, il a été décidé qu'un président du Codev serait désigné à chaque début de mandat. Pierre Cohen a alors désigné Marie-Christine Jaillet comme présidente du Codev. Jean-Luc Moudenc a par la suite renouvelé Marie-Christine Jaillet à la présidence du Codev lors de ses deux mandats de Président métropolitain en 2014 puis en 2020.

Par ailleurs, le Sicoval (en 2014) et le Muretain Agglo (en 2015) ont constitué leur propre Codev. Pour autant, ils n'ont pas arrêté de travailler ensemble, notamment sur les questions d'urbanisme. En effet, les 3 Codevs se constituent régulièrement en groupes de travail « inter-Codevs » sur des sujets spécifiques, comme l'urbanisme ou les mobilités, afin de mener des réflexions à l'échelle de l'agglomération, plus cohérentes.

I.2.3. Fonctionnement et missions du Codev de Toulouse Métropole

Comme dit précédemment, les fonctionnements des Codevs sont différents les uns des autres, puisque selon l'article L5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales, vol. L5211-10-1, « *le conseil de développement s'organise librement* ». Celui de Toulouse Métropole est régit par une charte et un règlement intérieur. La charte du Codev de Toulouse pour le mandat 2020-2026 a été adoptée par délibération le 17 décembre 2020.

La gouvernance du Codev de Toulouse Métropole s'organise autour de Marie-Christine Jaillet, présidente du Codev, de trois vice-présidents et d'un bureau non-élu. Le bureau est composé de douze membres environ. Ils sont désignés selon leur degré d'implication dans les travaux du Codev. Ils sont souvent animateurs de groupes de travail. Le bureau veille au bon fonctionnement et à l'autonomie du Codev, au respect de la charte, décide des objectifs des

²⁴ Codev Toulouse Métropole, « Charte éthique, valeurs et organisation du Conseil de Développement & Règlement Intérieur », 9 juillet 2013.

groupes de travail. En période de renouvellement du Codev, comme cela a été le cas en début de mandat, le bureau accepte ou non les candidatures des membres bénévoles du Codev.

Pour épauler le Codev dans la réalisation de ses missions, Toulouse Métropole met à disposition du Codev deux agents de la métropole. Ils assurent le bon fonctionnement du Codev : ils aident à préparer les bureaux, les commissions et assemblées plénières, peuvent animer certains groupes de travail, font le lien avec les autres services de Toulouse Métropole, s'occupent de la communication, du suivi et de la diffusion des publications du Codev. Ils sont régulièrement aidés par des stagiaires ou jeunes en mission de service civique, qui travaillent sur des missions ponctuelles (au cours de l'année 2021, les sujets des stagiaires sont variés : mobilités actives, charte de la participation citoyenne, manger local, transition écologique).

Suite au renouvellement du Codev réalisé cette année, on compte environ 230 membres du Codev, tous sont bénévoles et non rémunérés, y compris la présidente, les vice-présidents et les membres du bureau. Ils sont répartis en trois collèges :

- Le collège des personnalités qualifiées
- Le collège des organismes associés (acteurs économiques, socioprofessionnels, culturels, institutions, organismes publics)
- Le collège territorial, qui regroupe des membres représentant les communes de Toulouse Métropole, ce qui permet que chaque commune soit représentée au Codev.

Ces membres sont ensuite répartis en deux groupes : membres actifs et membres associés. Les membres actifs constituent les membres les plus impliqués dans le Codev, qui contribuent régulièrement à ses travaux. Le respect de la parité parmi les membres actifs a été un des enjeux du renouvellement du Codev. On compte ainsi 72 membres actifs, soit 36 hommes et 36 femmes.

Le Président de Toulouse Métropole saisit en début de mandat le Codev sur des thématiques sur lesquelles il souhaite que celui-ci travaille. Le Codev peut également s'auto-saisir sur des questions de développement durable et d'aménagement de la métropole qui lui semblent pertinentes. Jean-Luc Moudenc a saisi le Codev sur quatre thèmes, lors de l'assemblée plénière de renouvellement du Codev, qui s'est tenue le 5 juillet dernier. Les quatre thématiques sont :

- La transition écologique et l'emploi
- La politique culturelle métropolitaine et les actions communales
- La politique en faveur et en soutien de la jeunesse

- Les problématiques de 0 artificialisation nette, en lien avec le processus d'élaboration du nouveau PLUi-H.

Le Codev s'est également auto-saisi sur la question des mobilités actives.

Afin de travailler sur ces thématiques, les membres du Codev s'organisent en groupe de travail. Ils sont mis en place pour répondre au sujet d'une auto-saisine, puis disparaissent lorsqu'ils ont livré leurs résultats. Ils débutent avec un débat ouvert ou un « brainstorming », ouvert aux membres actifs, associés, et parfois non-membres du Codev. Suite à cela, le groupe de travail s'organise selon sa convenance, et rend un travail exposant l'analyse commune à laquelle est arrivée le groupe de travail sur le thème de la saisine ou de l'auto-saisine. Lorsque le groupe de travail a produit sa contribution, il convoque la commission permanente, qui valide la contribution. Les membres actifs peuvent proposer des amendements. Le travail fourni par le groupe devient alors une « contribution du Codev ».

En plus de la production de contributions, le Codev a des activités d'animation du débat public. Il a pour mission de faire connaître les enjeux de la métropole aux citoyens et d'animer le débat sur la vie locale publique. Pour ce faire, le Codev organise des cafés débats, des conférences, des tables rondes et diffuse ses publications au public. Lors de la crise du Covid-19, et suite aux confinements successifs, le Codev a dû modifier sa manière d'animer le débat public. Il a ainsi réalisé une série d'interviews sur Youtube lors du premier confinement, en abordant des thèmes comme l'avenir de l'aéronautique ou le manger local. Il s'est également adapté en réalisant des webconférences, comme par exemple celle du 4 mars 2021 « *Vers une métropole cyclable : comment remettre du vélo dans la ville ?* », avec comme intervenant Charles Maguin. Il s'est également tourné vers des modes de communication hybrides, avec la conférence d'Alain Faure, qui s'est tenue à la fois en présentiel et en ligne le 1^{er} Juillet 2021.

Le Codev est donc une instance de participation citoyenne à l'échelle métropolitaine, qui remplit plusieurs missions : par ses contributions, il participe à l'élaboration des politiques métropolitaines. Il participe également à animer le débat public, et à faire vivre ce débat public et la participation citoyenne sur le territoire métropolitain.

La multitude d'acteurs présents sur la grande agglomération toulousaine en matière de mobilités doit donc faire face à des problèmes d'étalement urbain et de dépendance à la voiture, dans un contexte où les transports en commun ne desservent pas suffisamment l'agglomération. Une des solutions face à ce problème est de développer des politiques cyclables à l'échelle de l'agglomération. Les stratégies cyclables, en cours de développement sur l'agglomération

pourraient bénéficier de la participation citoyenne pour se développer de manière cohérente, et selon les besoins rencontrés par la population, afin de créer un réseau adapté aux besoins des usagers.

II. QUELLE PLACE POUR LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES MOBILITES CYCLABLES ?

Encadré n°3 : Toulouse, une ville favorable au vélo

Toulouse bénéficie de nombreux avantages pour devenir une ville cyclable. En effet, elle bénéficie d'un meilleur taux d'ensoleillement que la moyenne nationale, et d'une plus faible pluviométrie que le reste du territoire français.

Tableau 2, Une météo clémente sur l'agglomération

	Taux d'ensoleillement (en heures, par an)		Pluviométrie (en millimètres, par an)	
	Toulouse	Moyenne nationale	Toulouse	Moyenne nationale
2020	2180 (soit 91 jours)	2089	625	773
2019	2238 (soit 93 jours)	2141	626	827

Malgré la présence de quelques coteaux sur l'agglomération toulousaine, il existe globalement peu de relief sur l'agglomération toulousaine, ce qui la rend facilement cyclable. Les obstacles que constituent les coteaux peuvent être désormais facilement franchissables grâce aux vélos électriques.

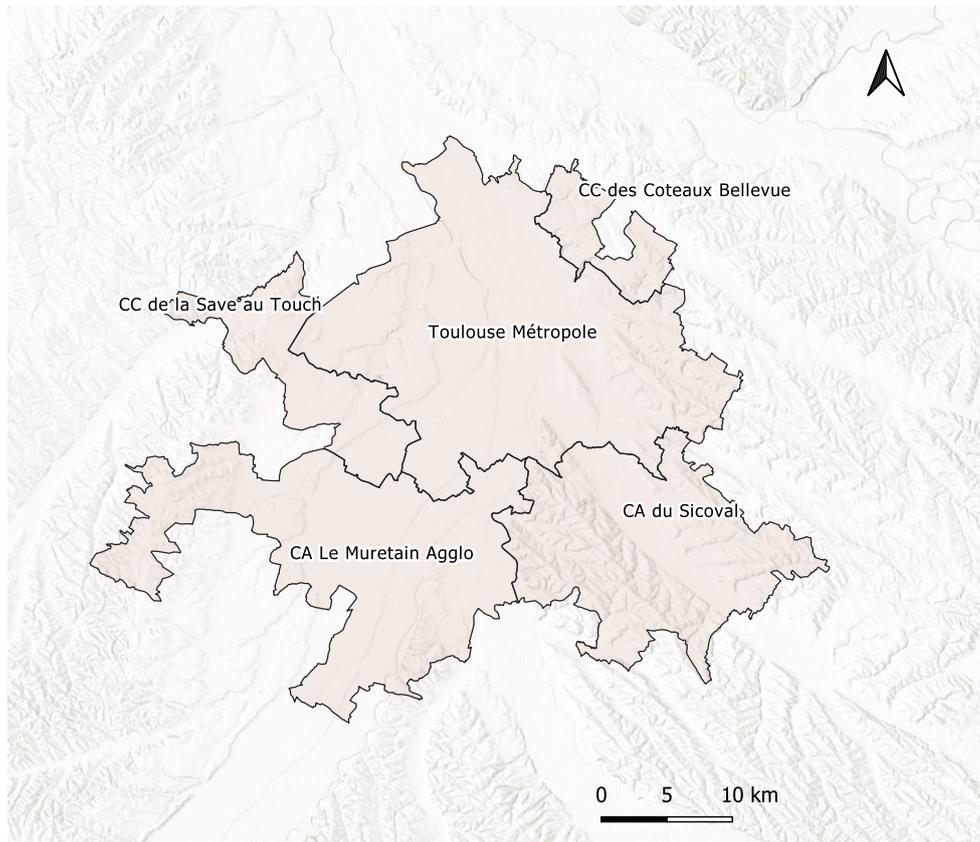


Figure 5, Topographie de l'agglomération toulousaine

Réalisation : Clara Henry

Toulouse bénéficie également d'atouts démographiques pour développer la pratique cyclable. En effet, ce sont d'abord les cadres et professions intellectuelles supérieures qui pratiquent le vélo. Or, du fait de son dynamisme économique, Toulouse attire de nombreuses personnes des catégories socioprofessionnelles supérieures, plus enclines à faire du vélo. De plus, Toulouse est une ville étudiante : là encore, une population jeune, dont la condition physique permet souvent une pratique du vélo plus importante que pour le reste de la population.

Enfin, le vélo à Toulouse bénéficie d'une bonne image auprès de la population. Selon l'EMD (Enquête Ménages Déplacements) de 2013, 71% des répondants pensent que « *le vélo en ville, c'est l'avenir* ».

II.1. La répartition de la compétence cyclable entre de nombreux acteurs qui n'intègrent pas tous la participation citoyenne au même degré

II.1.1. Les acteurs ayant une compétence cyclable s'entourent-ils de la société civile ?

- La région et Tisséo : deux AOM

Nous l'avons vu, de nombreux acteurs travaillent sur les questions de mobilités sur le périmètre de l'agglomération toulousaine. Ils ne le font pas tous au titre de la même compétence. Tisséo et la région sont des AOM, ce qui leur confère une compétence sur les mobilités actives et les nouvelles mobilités, mais ils n'ont pas de compétence voirie. Cela leur complique la tâche pour développer des politiques cyclables, puisque celles-ci sont fortement liés à la voirie. Dès lors, il est difficile de développer des politiques cyclables sans aménager d'infrastructures cyclables comme les bandes, pistes ou voies cyclables. C. Brughard²⁵, technicienne au service infrastructures et mobilités de la région Occitanie l'explique : « *Comme on n'a pas la compétence, la région n'est pas maître d'ouvrage sur tout ce qui concerne les infrastructures cyclables* ». Il serait ainsi particulièrement difficile pour la région de mettre en place une forme de participation citoyenne sur les questions de politique cyclable : son périmètre est particulièrement large, et elle n'a pas la compétence pour intervenir directement sur les infrastructures cyclables.

En ce qui concerne Tisséo, R. Puchaczewski²⁶ explique qu'ils rencontrent des problématiques similaires à celle de la région en ce qui concerne la réalisation d'aménagements cyclables : « *Tisséo n'ira pas plus loin que faire les études [...]* ». Tisséo n'ayant en effet pas la compétence voirie, il ne peut réaliser que des travaux de voirie pour les transports en commun, et pas pour les infrastructures cyclables. A. Turlan, technicien de Toulouse Métropole explique : « *Tisséo, juridiquement, n'a pas la compétence pour faire des travaux sur le domaine public qui appartient à Toulouse Métropole* »²⁷. C'est aussi valable pour les autres intercommunalités. Le périmètre de Tisséo étant plus restreint que celui de la région, il lui est plus facile de prendre en compte les avis des citoyens, notamment par le biais d'associations présentes sur le territoire.

²⁵ Voir annexe n°1 Entretiens

²⁶ Voir en annexe n°1 Entretiens

²⁷ Arnaud Turlan, voir annexe n°1 Entretiens

Ainsi, ces deux AOM se trouvent dans une situation particulièrement délicate compte tenu du fait qu'elles ont pour mission d'organiser les mobilités actives, mais que leurs compétences ne leur permettent pas d'intervenir directement sur la voirie, instrument clé pour encourager la pratique du vélo.

- Le département, entre compétence voirie et cyclotourisme

La voirie, qui permet d'intervenir directement sur les infrastructures cyclables est partagée en deux blocs de compétence distincts : la voirie départementale et la voirie intercommunale.

Le département haut-garonnais a conservé la compétence voirie, ce qui lui permet d'intervenir sur les infrastructures cyclables sur l'ensemble de l'agglomération toulousaine. S'il s'est récemment saisi de la réalisation du Réseau Express Vélo (REV) hors périmètre Toulouse Métropole, il a d'abord largement contribué aux politiques cyclables par le biais de sa compétence tourisme.



Figure 6, Les différents axes de cyclotourisme développés par le département

Source et réalisation : CD31

En effet, il a développé des axes de cyclotourisme tels que Transgarona dès 1997.

Sa compétence de gestion des collèges est aussi à prendre en compte dans la création d'infrastructures cyclables : le département développe des liaisons cyclables autour des collèges afin que les collégiens puissent effectuer leurs déplacements domicile-étude en vélo.

La refonte de sa politique vélo récente a impulsé de la part du département un intérêt pour la participation citoyenne. Le CD31 est particulièrement impliqué dans la consultation citoyenne, de deux manières différentes :

- Via un comité vélo départemental, mis en place en 2020, et tourné vers les associations. Le comité vélo organise des ateliers sur des sujets transversaux. Jusqu'à présent, il a organisé trois ateliers : un sur le vélo et l'inclusion, un sur les déplacements du quotidien, et enfin un atelier sur le vélo tourisme, loisirs et sportifs
- Via un dispositif de concertation citoyenne systématique lors de la réalisation des axes du REV. Chaque axe du REV déployé par le département sera accompagné d'ateliers de concertation.

Le département est donc particulièrement impliqué dans la prise en compte des citoyens et de la société civile, à travers des associations, mais aussi des usagers lors des ateliers pour le REV.

- Les EPCI : compétence voirie et variabilité des dispositifs de participation citoyenne

Tous les EPCI sur le périmètre étudié ont la compétence voirie, ce qui les rend compétents pour traiter des mobilités actives et des infrastructures cyclables.

Ces compétences sont parfois amenées à évoluer. En effet, G. Boiselle, directeur des services techniques de la Save-au-Touch explique que la Communauté de Communes est en réflexion pour devenir AOM. Bien que la décision n'ait pas été prise, le processus de réflexion engendré les mène à étudier plus en profondeur la question des mobilités, et notamment des mobilités cyclables sur le territoire. Le Sicoval a « pris la compétence tourisme depuis peu »²⁸, et travaille ainsi à la fois sur des infrastructures cyclables pour des axes domicile-travail, mais aussi sur des axes de cyclotourisme, et plus particulièrement de VTT. Il revient donc à toutes ces intercommunalités de développer les itinéraires cyclables sur ce qui relève de la voirie intercommunale.

Si tous les EPCI interviennent sur les aménagements cyclables au titre de la compétence voirie, ils prennent tous en compte les avis citoyens de manière variable. En effet, le Sicoval s'est particulièrement appuyé sur la société civile, avec la mise en place de deux CMA (Communauté des Modes Actifs). Il existe une CMA Nord, articulée autour de Ramonville et Labège, et une CMA Sud, plutôt articulée autour des questions de cyclotourisme, sur une partie du territoire



Figure 7, Un exemple de publication réalisée par la CMA Nord

²⁸ B. Prat, voir annexe n°1 Entretiens

moins dense. La CMA Nord est la plus ancienne, « *qui se réunit très régulièrement, avec à la fois des salariés, des associations, des habitants* » ainsi que des membres du Codev du Sicoval²⁹. Elles sont animées par l'AREC Occitanie, l'Agence Régionale Energie Climat. Le Sicoval et Tisséo leur présente les projets en cours sur le territoire, et les CMA sont amenées à donner leur avis sur le programme d'entretien des pistes cyclables, effectuent des visites sur place avec le bureau d'étude du Sicoval afin d'identifier les points de vigilance à prendre en compte sur les nouveaux aménagements. La CMA Nord a également produit un document, « *À vélo, c'est presto* », un guide afin d'encourager les employeurs à favoriser l'usage du vélo pour leurs employés. Il s'agit là d'une véritable tentative de participation citoyenne, et de création d'une communauté nouvelle, dont les travaux viennent enrichir ceux de la collectivité. Le programme étant piloté par l'AREC, on peut supposer que les CMA disposent d'une autonomie vis-à-vis du Sicoval. Le reste des EPCI ne s'est pas doté d'instance de participation citoyenne similaire. Des instances de participation citoyenne plus généralistes, tels que les Codevs de Toulouse Métropole et du Muretain peuvent toutefois intervenir sur de telles questions. D'ailleurs, des membres du Codev du Sicoval participent aux CMA, ce qui montre bien qu'ils sont légitimes pour un tel rôle. Cependant, le Codev du Muretain met du temps à se reconstituer suite au nouveau mandat municipal, et nous l'avons vu, consulter le Codev sur les questions des mobilités actives n'est pas la priorité de Toulouse Métropole.

- Qu'en est-il de la compétence cyclable des communes ?

La marge de manœuvre des communes en ce qui concerne la compétence cyclable et les réalisations cyclables dépendent du fonctionnement de l'intercommunalité. Si certaines intercommunalités laissent la possibilité aux communes de réaliser des aménagements cyclables grâce à la compétence voirie, d'autres réalisent toutes les infrastructures. Le Sicoval aide les communes à étudier les axes cyclables qui ne figurent pas sur le schéma cyclable, mais ne les finance pas encore. Toulouse Métropole, réalise toute la voirie, mais les communes peuvent demander à financer elles-mêmes un axe qui leur paraît plus important, tandis que le Muretain fonctionne selon un système de droit de tirage pour les communes.

Il existe donc 8 collectivités sur le territoire qui interviennent, d'une manière ou d'une autre sur la compétence cyclable. Parmi elles, seulement deux, le département et le Sicoval ont des

²⁹ Entretien B. Prat, voir annexe n°1 Entretiens

instances de participation citoyenne spécifiquement dédiées au vélo. Qu'en est-il de la prise en compte de la société civile pour les schémas cyclables développés par ces collectivités ?

II.1.2. Les schémas cyclables des collectivités

Le Plan Vélo de la région a été approuvé en novembre 2020, et son règlement d'intervention a été approuvé en décembre 2020. Le Plan Vélo fait partie du plan de « *Green new deal* » de la région Occitanie. C'est la Direction des Mobilités, Infrastructures et Développement de la région qui s'est occupée de développer le plan, en partenariat avec d'autres directions, qui ont aussi une compétence vélo : la Direction de l'Action Territoriale, de la Ruralité et de la Montagne, ou la Direction de la Mer. Le plan vélo de la région se veut intégrateur de toutes les politiques et stratégies vélos, c'est-à-dire à la fois du cyclotourisme et du vélo domicile-travail, mais d'autres directions gardent la main sur certains aspects de la stratégie cyclable, non-inscrits sur le Plan Vélo. Nous l'avons vu, la région n'est pas AOM sur le périmètre de la grande agglomération toulousaine, puisque c'est Tisséo qui l'est. Il est tout de même nécessaire de se pencher sur son rôle, puisqu'elle déploie malgré tout certaines politiques sur le périmètre de la grande agglomération toulousaine. En effet, la région n'ayant pas de compétence voirie, elle intervient dans le cadre de son plan vélo à travers du financement, principalement. Pour les CT qui ne sont pas sous la juridiction régionale pour l'AOM, elle se réserve tout de même le droit, dans son plan vélo, de financer des infrastructures cyclables à hauteur de 10%. De plus, sa compétence ferroviaire lui permet d'intervenir sur les gares et les trains, afin de favoriser l'intermodalité.

La région impose des critères d'éligibilité pour s'assurer que les axes cyclables financés soient viables : critères de sécurité, de continuité des itinéraires, de séparation des flux mécanisés, de longueur et de besoin avéré. La région n'a vraisemblablement pas fait appel à la société civile pour réaliser son schéma cyclable. Il serait difficile d'organiser des dispositifs de participation citoyenne, surtout autour des questions de financement. Une échelle de participation citoyenne plus pertinente serait celle pour la réalisation des axes ou le choix des tracés, ce sur quoi la région n'a pas réellement de prise.

Tisséo, devenu AOM a dû se saisir des questions de mobilités actives et de la politique cyclable sur le territoire, compétence qu'elle n'avait pas auparavant. Le Schéma Directeur Cyclable d'Agglomération (SDCA), approuvé en décembre 2019 par Tisséo a pour objectif d'organiser

les mobilités cyclables sur l'agglomération. Le SDCA définit et encadre la politique cyclable sur tout le territoire. N'ayant pas de compétence voirie, le SDCA se contente d'encadrer la politique cyclable, avec un rôle particulier sur les questions d'études, de suivi, de financement et de communication autour de la politique cyclable. Tisséo organise également le comité de pilotage et le comité technique sur ces questions-là. En ce qui concerne la prise en compte des citoyens dans son schéma, Tisséo a pu s'appuyer sur les nombreuses associations vélos présentes sur son territoire. Un groupe de travail s'est tenu entre Tisséo et trois associations vélos (Vélorution !, la Maison du vélo, et 2pieds 2roues). Ces associations ont produit des contributions, qui ont alimenté le plan d'action du SDAC.

Le premier schéma cyclable départemental des itinéraires de loisirs date de 1997. Parallèlement, le département avait mis en place un règlement des aides cyclables, qui permettait aux EPCI et aux communes de se tourner vers le département afin de financer leurs pistes cyclables, sous certaines conditions d'éligibilité. Récemment, le département a approuvé un document regroupant ces deux politiques de mobilités cyclables du quotidien et de cyclotourisme, et de vélo de loisirs, qui détaille également la stratégie départementale en ce qui concerne le REV. Cette « *stratégie des mobilités cyclables* », approuvée en janvier 2021 a pour vocation d'être un « *cadre* » « *prospectif* » afin de se « *projeter dans l'avenir* »³⁰.

Nous l'avons vu plus tôt, le département mène des actions de participation citoyenne. Celles-ci sont inscrites dans la Stratégie des Mobilités Cyclables du département. Il s'agit du cinquième et dernier axe du schéma départemental : « *Actionner le dialogue citoyen pour une mobilité concertée* », et le département explique vouloir « *co-construire* » les politiques cyclables. Cette volonté est confirmée par D. Cartier, notamment sur les ateliers territoriaux mis en place pour le REV. Elle explique que chaque axe du REV fera l'objet d'un atelier territorial de concertation, qu'il « *se peut que certaines variantes [du REV] soient discutées* » ors de ces ateliers. L'avis des citoyens compte comme un des facteurs pouvant modifier les tracés du REV. Deux consultations sont déjà en cours, à Escalquens et à Plaisance-du-Touch. La société civile est donc réellement prise en compte, à l'échelle du tracé des axes.

- Et les EPCI ?

Tous les EPCI de la grande agglomération toulousaine ne prennent pas en compte la participation citoyenne de la même manière dans la réalisation de leurs schémas. Si certains y

³⁰ D. Cartier, voir annexe Entretiens

sont attachés, et ont fait en sorte de consulter la société civile, d'autres y accordent peu d'importance.

Tableau 3, Les schémas cyclables des EPCI

Date	Nom du Schéma et collectivité	Contenu du schéma et prise en compte de la participation citoyenne ?
Septembre 2018	Schéma Directeur des Cheminements Cyclables du Muretain Agglo – Réalisé par le bureau d'étude Egis	Il s'agit du premier schéma cyclable réalisé par le Muretain. Le schéma a pour objectif de créer un réseau cyclable pour les déplacements utilitaires. Il faut un réseau « <i>cohérent, hiérarchisé, continu et secure</i> » ³¹ . Pour cela, le Muretain prévoit de résorber les discontinuités cyclables entre les communes : « <i>Ce qui manque, ce sont les connexions entre les communes</i> ». Afin de réaliser le schéma, le bureau d'étude a pris en compte l'avis de la société civile en consultant les associations vélos et les clubs de cyclotourisme lors d'ateliers, qui ont permis de recueillir leurs préconisations.
Schéma approuvé en 2020 pour une mise en œuvre en 2021	Schéma Directeur Cyclable de la CC de la Save au Touch	Là aussi, c'est le premier schéma mis en œuvre par la CC Save au Touch. Il a été réalisé par les services de la CC, grâce à une « <i>condensation des retours [...] des élus</i> » ³² . Les élus ont fait remonter à la CC les besoins qu'ils avaient identifiés sur les communes et ont également consulté, de manière informelle des associations vélos. Il s'agit d'un niveau restreint de participation citoyenne.
2020	Réseau Cyclable et Vert de Toulouse Métropole	Toulouse Métropole a approuvé en 2019 le SDCA, et a par la suite décliné ce SDCA sur le territoire métropolitain. La priorité de Toulouse Métropole

³¹ D. Barrere, voir annexe n°1 Entretiens

³² G. Boisselle, voir annexe n°1 Entretiens

		est de développer un réseau cyclable pour les déplacements utilitaires, et la collectivité ne développe que très peu les axes de loisirs. Toulouse Métropole programme actuellement les axes cyclables à aménager sur le mandat 2021-2026 (présentation à l'automne aux communes). Ils ne consultent pas la société civile dans le déploiement de leurs infrastructures cyclables.
Dernière modification du schéma en février 2021	Schéma Cyclable de la CC des Coteaux Bellevue	La CC confie les études et la réalisation du schéma cyclable à un bureau d'études, Détours de Route. Les premières politiques cyclables, datant d'il y a 15 ans ont d'abord visé à « <i>mettre en sécurité les usagers non motorisés</i> » ³³ . En 2019, la CC a décidé de réaliser des voies douces « <i>à travers champ</i> » ³⁴ pour relier les communes entre elles. Le choix s'est porté sur des voies douces, qui coûtent moins cher à réaliser. La CC développe principalement des axes de tourisme. Ils n'ont pas travaillé avec les citoyens pour déterminer les axes cyclables à aménager.
Actuellement	Sicoval	Les premiers schémas cyclables du Sicoval datent de 2007. Les axes cyclables étaient alors développés par « <i>opportunisme</i> », « <i>c'étaient surtout des pistes liées à des liaisons de bus en site propre</i> » ³⁵ . En 2015, le Sicoval développe des pistes cyclables en lien avec son programme TEPCV ³⁶ . Aujourd'hui, le schéma cyclable est en cours de renouvellement, qui se fait « <i>de manière</i>

³³ Alain Pierrard, dans un échange de mails avec Détours de Routes, le bureau d'étude retenu par la CC Coteaux Bellevue pour déployer leur réseau cyclable.

³⁴ JC. Bonnard, voir annexe n°1 Entretiens

³⁵ B. Prat, voir en annexe n°1 Entretiens

³⁶ Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte

		<p><i>un peu itérative</i> »³⁷. Un partenariat avec le CEREMA a été établi pour réfléchir à des aménagements sécurisés et adaptés au territoire, et le Sicoval fait régulièrement appel aux CMA dans la construction de sa politique cyclable, notamment à travers de visites de terrain en présence du bureau d'études du Sicoval.</p>
--	--	--

Toutes les collectivités n'ont pas pris en compte la participation citoyenne au même degré lors de la création de leur schéma cyclable. Les associations vélo apparaissent pour plusieurs collectivités comme le relais privilégié lors de la réalisation des schémas vélos, c'est en effet l'interlocuteur choisi par : le Muretain à travers le comité vélo du département, le Sicoval et les CMA, ou encore Tisséo qui a consulté les associations lors de la création de son SDCA. Lorsque les collectivités sont très larges, ou beaucoup plus petites comme la CC Coteaux Bellevue et la Save Au Touch, la société civile est somme toute peu consultée et prise en compte. Cela peut s'expliquer, dans le cas de la région, par une compétence cyclable qui ne se prête pas ou peu à la participation citoyenne, du fait de son aspect financier, très technique. Sur les plus petites intercommunalités, comme la Save au Touch, ou les Coteaux Bellevue, cela s'explique plutôt par un manque de moyens, mais aussi un manque de tissu associatif à consulter sur ces périmètres. Notons que Toulouse Métropole aurait les moyens et l'opportunité de prendre en compte la société civile, mais semble encore se préoccuper assez peu de la prise en compte de l'avis des citoyens sur les phases de programmation.

II. 1. 3. Quelle place pour le Codev ?

Nous l'avons vu précédemment, les Codevs de l'agglomération toulousaine ont d'abord été formés pour répondre à la création du SCOT. Le Codev est donc, depuis sa création, un acteur attentif aux questions d'urbanisme et de mobilité, qui vont bien souvent de pair³⁸. Lors du mandat précédent (2014 – 2020), le Codev avait été saisi par la métropole pour réaliser des travaux sur la question des mobilités et de l'urbanisme et avait alors organisé plusieurs

³⁷ B. Prat, voir annexe n°1 Entretiens

³⁸ Le Codev TM métropole le souligne d'ailleurs dans l'un de ses travaux récents « *Les Mobilités au service de la fabrique métropolitaine* », en demandant « *Où est passé le « u » de PDU ?* ».



Figure 8, La contribution du Codev sur les mobilités

conférences sur les mobilités³⁹, et publié une contribution pour répondre à la saisine sur les mobilités en décembre 2017 intitulée « *Les mobilités au service de la « fabrique métropolitaine* » ». Les trois Codevs de Toulouse Métropole, du Sicoval et du Muretain avaient également rendu leur avis dans le cadre de l'enquête publique sur la troisième ligne de métro, en 2019. Le Codev est donc actif en matière de mobilités, et propose une véritable expertise citoyenne sur la question des mobilités.

Mais, lorsque le président de la Métropole a saisi le Codev de nouvelles thématiques pour le mandat 2020-2026, il n'a pas saisi le Codev sur le sujet des mobilités, alors même que ce sujet est particulièrement d'actualité sur la métropole toulousaine. En effet, entre la troisième ligne de métro ou l'essor du vélo, il y aurait eu de quoi travailler sur les mobilités actives pour le Codev. Les mobilités sont

par ailleurs devenues un sujet particulièrement épineux, suite à l'annulation du PDU après la requête déposée par une association vélo et les difficultés posées par les coûts de financement de la ligne 3 de métro. Ces raisons politiques peuvent expliquer pourquoi Toulouse Métropole a choisi de ne pas saisir le Codev sur ces questions-là. On voit ici une des limites de la participation citoyenne telle qu'elle est développée par la Métropole. En effet, les institutions choisissent les sujets sur lesquels la société civile participe, ce qui donne une illusion de participation citoyenne. En réalité, la société civile ne travaille que sur des sujets sur lesquels les débats sont peu houleux, et où il est relativement facile d'arriver à un consensus. Ainsi, le Codev est saisi sur le thème de 0 artificialisation nette, notion inscrite dans la loi, qui laisse donc peu de place au débat. Mais les mobilités sont devenues un sujet local très délicat, pour lequel il existe de véritables choix politiques à faire, ce qui explique que Toulouse Métropole ne souhaite pas consulter le Codev. Mais celui-ci ayant historiquement travaillé sur les mobilités, et ayant un groupe de travail motivé à continuer de travailler sur ces questions-là, il s'est auto-saisi du thème des mobilités actives, et souhaite plus précisément s'intéresser à la

³⁹ Avril 2017 : « Se déplacer aujourd'hui et demain dans les métropoles » avec Jean-Pierre Orfeuil ; Avril 2019 : « Faire face à la congestion dans les métropoles ? De l'intérêt de comprendre les *mobilités* pour faire évoluer les mobilités », avec Vincent Kaufman

pratique cyclable. Il lui semble nécessaire d'étudier les questions « *d'articulation entre les différents modes de déplacement* » et de s'interroger sur la manière d'« *assurer le développement de la pratique du vélo* ». Il s'auto-saisi ainsi du sujet des mobilités actives, « *en relation avec les Codev(s) du Sicoval et du Muretain* »⁴⁰.

C'est dans ce cadre-là et en préfiguration du groupe de travail sur les mobilités actives que le Codev avait organisé une webconférence sur le sujet des politiques cyclables le 4 mars 2021. La webconférence « *Vers une métropole plus cyclable : comment remettre du vélo dans la ville ?* », avec Charles Maguin⁴¹ et Philippe Perrin⁴² a permis au Codev de remplir sa mission d'animation du débat public, mais également d'identifier des membres de la société civile qui pourraient être intéressés par le groupe de travail sur les mobilités actives. En préparation de cette auto-saisine, le Codev s'est également tourné vers ses Conseils de Développement voisins, à savoir celui du Sicoval et du Muretain, qui sont également en renouvellement, afin de mener cette réflexion sur les mobilités actives à une échelle plus large et donc plus pertinente. En effet, la réflexion sur le vélo est menée à l'échelle de Tisséo avec le SDCA, comme nous l'avons vu. Il semblait donc pertinent que le Codev continue à travailler en partenariat avec le Muretain et le Sicoval. Le Codev du Muretain, peu actif depuis le nouveau mandat municipal de 2020 n'a pas donné suite, tandis que le Sicoval devrait participer.

Suite à l'assemblée plénière de renouvellement qui s'est tenue le 5 juillet 2021, le Codev va pouvoir débiter ses travaux sur les mobilités en septembre, la date de lancement du groupe de travail étant le 28 septembre.

Ainsi, bien que la métropole n'ait pas saisi le Codev sur les questions de mobilités actives, la procédure d'auto-saisine et la liberté accordée aux Codevs a permis au Conseil de Développement de Toulouse Métropole de se créer une place dans la réflexion en cours sur les mobilités actives à l'échelle métropolitaine. Pour autant, si le Codev est un acteur important dans les mobilités, par la contribution qu'il peut apporter au débat, cela n'est pas suffisant pour dire que la participation citoyenne est acquise à l'échelle de Toulouse Métropole. Il faut en effet que les contributions du Codev soient consultées et prises en compte par les décideurs politiques et techniques, ce qui n'est pas acquis...

⁴⁰ Projet d'autosaisine sur les modes actifs de mobilité du Codev Toulouse Métropole en association avec le Codev du Sicoval (et du Muretain ?), disponible en annexe.

⁴¹ Aujourd'hui consultant en urbanisme cyclable, Charles Maguin est le cofondateur de l'association Paris en Selles, qui a publié un « Guide des aménagements cyclables » en septembre 2019.

⁴² Elu en charge du vélo à Toulouse Métropole

II.2. Les stratégies cyclables développées par les acteurs : quelles actions, quelle coordination, quelles réalisations ?

II.2.1. Deux exemples de stratégie vélo développée : Le REV, une construction entre différents acteurs et la structuration d'une filière cyclable par la région seulement

- *Le REV, une construction entre différents acteurs*

Le réseau cyclable existant actuellement sur l'agglomération n'est pas structuré, et s'est construit au fil des opportunités. Les aménagements cyclables ont été dépendants d'abord de volontés communales, ou d'opportunités lorsque les acteurs rénovaient la voirie, et en profiter pour insérer des bandes ou pistes cyclables. Le réseau cyclable actuel est donc peu cohérent et peu hiérché, comme nous pouvons l'observer sur la carte du réseau cyclable actuel de Toulouse Métropole ci-dessous.

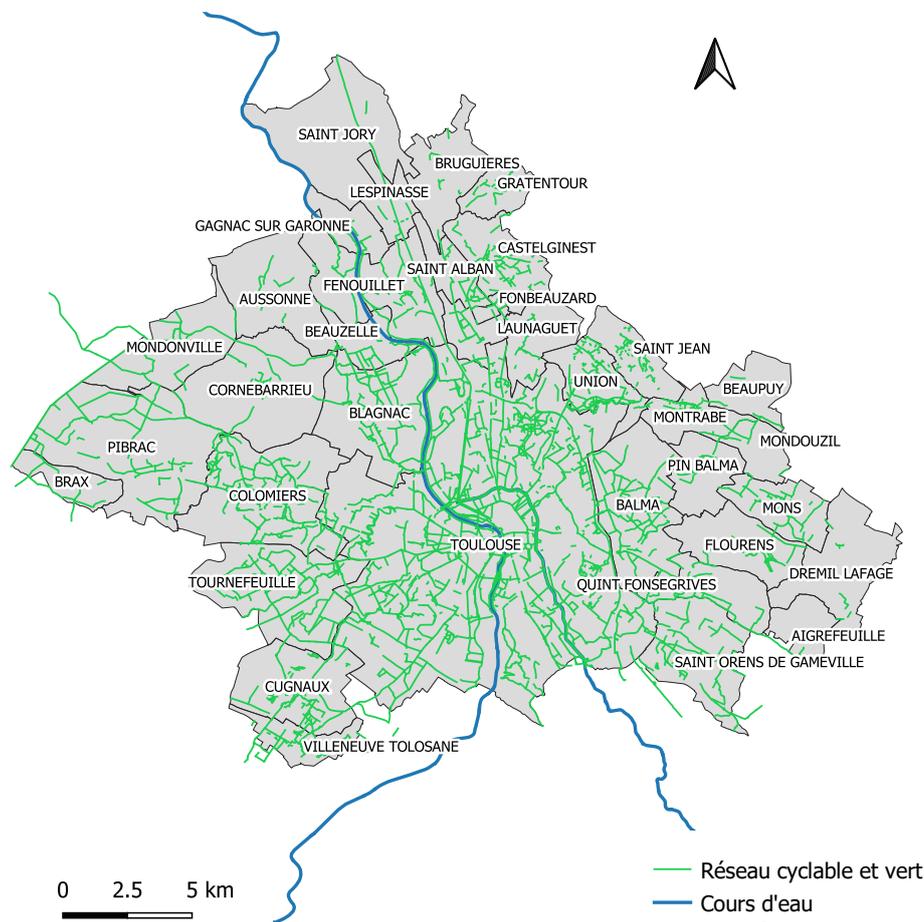


Figure 9, Le réseau cyclable de Toulouse Métropole

Source : IGN, Toulouse Métropole, Réalisation : Clara Henry

Pour résoudre ce problème, les acteurs de la grande agglomération structurent un réseau cyclable d'agglomération. Il s'agit de la stratégie cyclable la plus aboutie sur l'agglomération, Ce réseau comprend plusieurs niveaux d'axes.

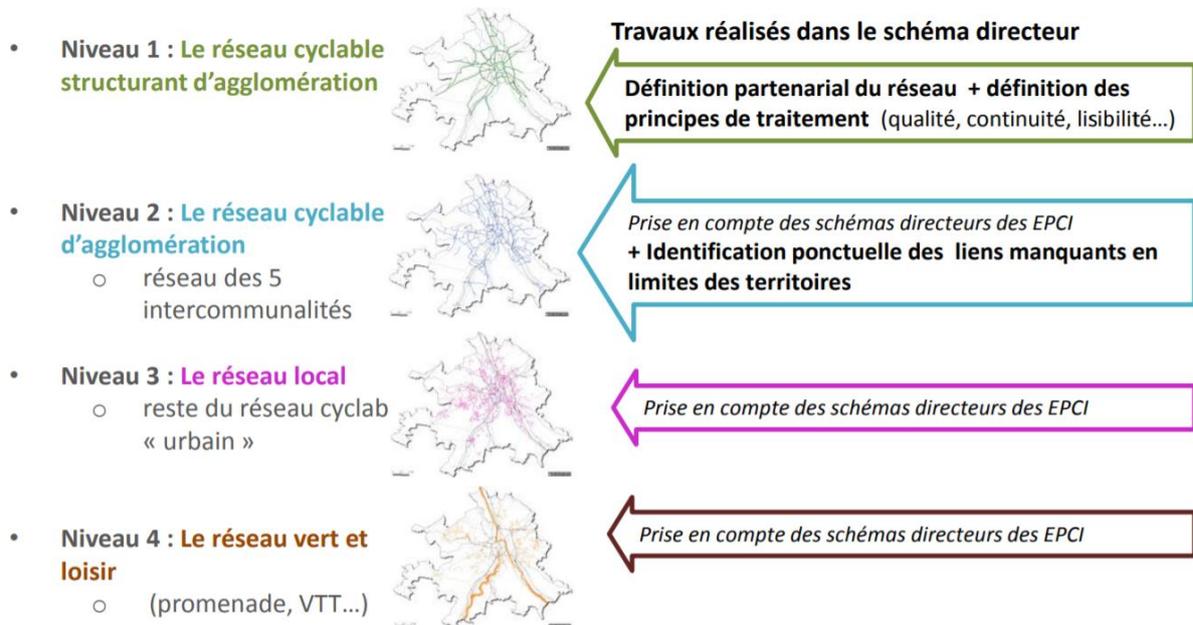


Figure 10, Présentation des différents niveaux du réseau cyclable toulousain

Source : Schéma Directeur Cyclable d'Agglomération

Suite aux études multimodales⁴³, le besoin de développer un réseau cyclable a été identifié. Ce réseau cyclable s'articulerait autour d'un REV, un Réseau Express Vélo, qui desservirait l'ensemble de l'agglomération. Le département et Toulouse Métropole sont maîtres d'ouvrages du REV sur leurs périmètres respectifs :

- Toulouse Métropole réalise les infrastructures du REV sur son périmètre
- Le département réalise les infrastructures du REV en dehors du périmètre de Toulouse Métropole.
-

Tisséo a pour rôle de coordonner les études et organiser le suivi en ce qui concerne le REV.

Autour du REV viennent s'ajouter trois autres niveaux : le niveau 2 qui correspond aux liaisons d'intérêt intercommunal, le niveau 3 qui correspond au réseau communal et le niveau 4, qui correspond au réseau de cyclotourisme ou de loisirs.

⁴³ Entre 2017 et 2020, plusieurs acteurs de l'agglomération toulousaine (Tisséo, Toulouse Métropole, DREAL Occitanie, la région et le département), se sont réunis autour « d'études multimodales » afin de mener une réflexion sur les projets d'infrastructures sur l'agglomération dans les prochaines années.

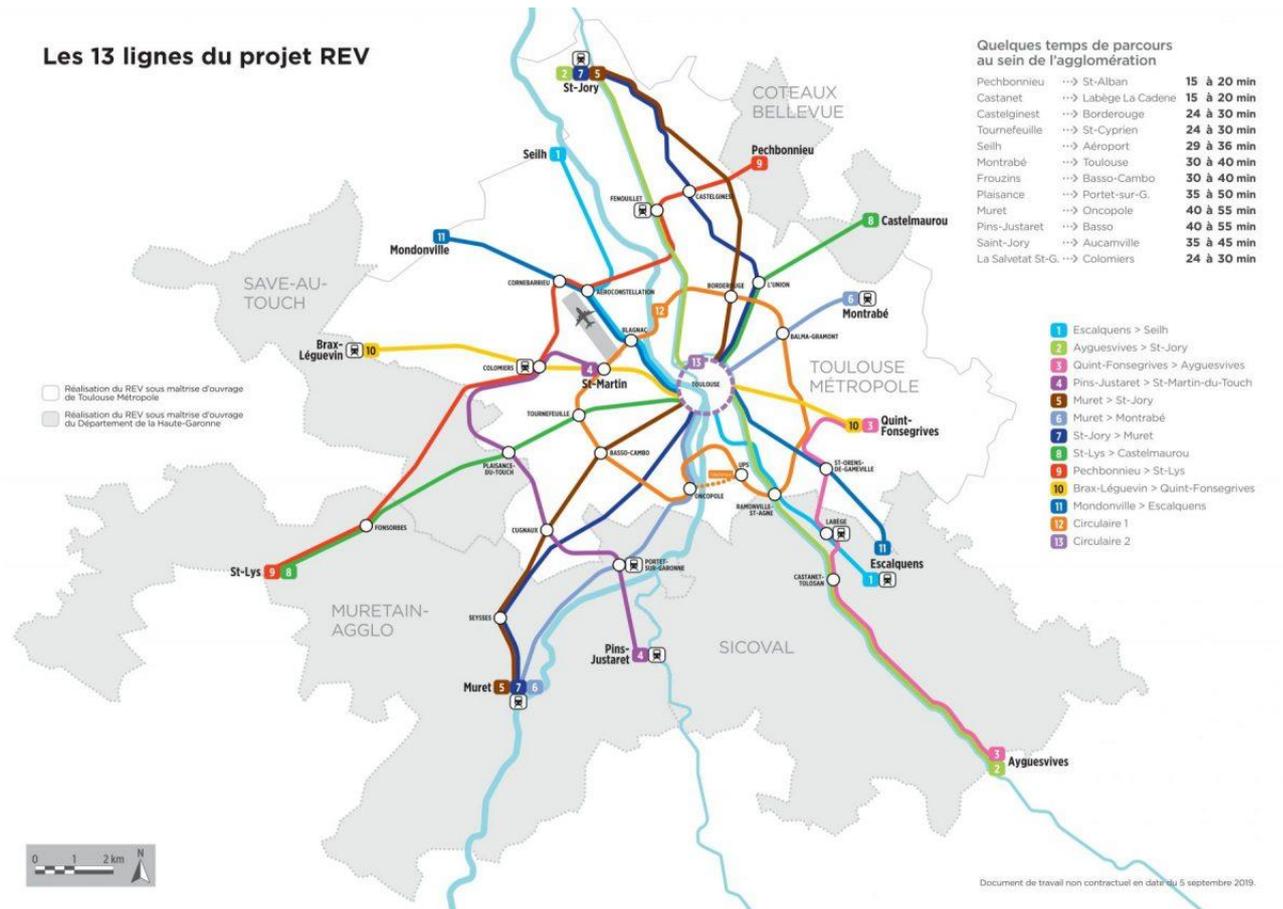


Figure 11, Les axes projetés du REV

Source : Tisséo Collectivités

Les schémas cyclables des EPCI les plus importants de l'agglomération (Toulouse Métropole, le Muretain et le Sicoval) tiennent compte de la structuration de ces réseaux. Ils reprennent tous les trois le système de hiérarchisation des trois niveaux, et prévoient de raccorder leurs axes intercommunaux de niveau 2 aux futurs REVs, afin de créer un réseau cohérent et continu. Par manque de moyens, et du fait de leur petite taille, les deux Communautés de Communes (Coteaux Bellevue et la Save au Touch) ont des politiques plus modestes en ce qui concerne la structuration du réseau. Le département devrait développer des axes du REV sur leur territoire, et elles sont impliquées dans les décisions prises, mais n'ont pas les moyens de développer les niveaux 2, 3 et 4 du REV. Ainsi, les Coteaux Bellevue ne réalisent quasiment que des itinéraires de loisirs et la Save Au Touch se concentre sur des axes domicile-travail, sans les hiérarchiser en niveau 2 ou 3.

Quelle coordination dans la réalisation de ce réseau ?

La plupart des techniciens interrogés sont volontaires pour travailler ensemble, et structurer un réseau cohérent. Ils partagent tous l'intérêt pour l'utilisateur d'utiliser un réseau hiérarchisé, cohérent et lisible.

« *C'est l'intérêt général qui va primer, on travaille tous ensemble pour qu'il y ait une ligne claire, lisible pour l'utilisateur.* » (D. Cartier, technicienne départementale)

« *L'utilisateur, le fait qu'il change d'intercommunalité, il s'en fiche. [...] Lui le tout c'est que l'itinéraire soit cohérent, continu.* » (Denis Barrere, technicien au Muretain)

Cependant, quelques décalages peuvent se faire sentir, notamment entre le département et Toulouse Métropole. En effet, le département est plus avancé que Toulouse Métropole en ce qui concerne les études du REV. D. Cartier explique qu'ils ont « *un timing qui n'est pas le même* ». Cela s'explique par des raisons politiques. Les élections départementales qui ont eu lieu récemment (20 et 27 juin 2021) ont vraisemblablement poussé le département à accélérer certaines études pour pouvoir communiquer sur le REV lors de la campagne départementale.

Le département, nous l'avons vu, développe une véritable politique de concertation avec des ateliers territoriaux autour du REV. Lors de l'entretien, la technicienne du département explique que parmi les contraintes qui pourraient modifier un tracé de REV, il y a des contraintes urbaines, de foncier, mais aussi des contraintes de participation citoyenne. Le département a organisé 4 ateliers territoriaux pour la partie du REV Labège-Escalquens entre septembre et décembre 2020. Ces ateliers ont permis d'identifier des priorités aux yeux des citoyens (sécurité, continuité, connexion avec les transports en commun et les pôles urbains), de réfléchir aux tracés selon des critères d'usages, d'identifier des problématiques spécifiques comme les intersections, ou encore de prioriser les futurs équipements nécessaires au REV. Il est donc possible de faire participer le citoyen à une telle échelle. Il semble que Toulouse Métropole, qui n'en est pas au même stade de réflexion que le département, ne mette pas en place de telles démarches de participation citoyenne, ce qui est dommageable compte tenu du fait que ces démarches sont faites pour la partie du REV mise en œuvre par le département. Le réseau cyclable de la grande agglomération toulousaine, formant une seule et même entité aux yeux des usagers, n'aura donc pas été conçu selon le même niveau de prise en compte de la société civile par les acteurs qui le porte. Toulouse Métropole et le département n'accordent donc pas la même importance à la participation citoyenne, ce qui peut s'expliquer par le fait que, nous l'avons vu, les mobilités sont un sujet particulièrement houleux à Toulouse Métropole, alors

que le département, jusqu'à peu en période électorale, et dont la compétence mobilité est remise en question a tout intérêt à valoriser la prise en compte de la parole des citoyens.

- *La structuration d'une filière cyclable par la région seulement*

La région, avec sa compétence économique, est la seule collectivité à développer un volet économique concernant le vélo. Celle-ci aide à structurer une filière économique autour du vélo. Elle accompagne la création d'un cluster vélo sur la région, en développant l'industrie autour du vélo, le tourisme et le sport à vélo (cyclotourisme sportif). La région a confié à l'agence Ad'Occ, l'agence de développement économique de de la région Occitanie cette mission de structuration. L'agence Ad'Occ est une SPL, créée en 2018, qui a pour mission de développer l'économie en Occitanie, notamment avec une politique d'aides aux entreprises. À ce titre, l'agence Ad'Occ a travaillé sur une filière de Sport Tech, de laquelle a découlé la question du vélo, et permis d'aider à structurer un cluster vélo. L'agence a aidé les entreprises du vélo dans la région à se structurer afin de créer « *Vélo Vallée* », un cluster dédié au vélo.

L'agence Ad'Occ⁴⁴ propose au cluster :

- Une ingénierie, pour s'organiser, enclencher les démarches, aider sur les statuts, permettre la rencontre entre les acteurs,
- Une aide pour trouver les financements, à la fois individuellement auprès des entreprises, mais aussi accompagne des organisations/clusters avec des dotations de fonctionnement, ce qui pourrait permettre au cluster de financer un poste de développeur,
- Un accompagnement auprès des entreprises avec des projets, dans leurs besoins pour la recherche et le développement, ou pour trouver des financements dans les achats d'outillage par exemple, auprès des collectivités territoriales/différents financeurs.

L'agence Ad'Occ fait aussi du lobbying auprès de la région, afin d'intégrer la filière région dans ses différentes politiques et plans prioritaires.

Cependant, la structuration d'un réseau d'entreprises tourné vers le vélo ne s'est pas faite avec la région seulement. En effet, les acteurs principaux sont les entreprises, on en compte une cinquantaine qui ont adhéré au cluster. Citons notamment Cyclelab, qui a été une entreprise

⁴⁴ Voir annexe n°1 Entretien, Elsa Cotte, de l'agence Ad'Occ.

motrice dans le développement du cluster, dont le fondateur et président, Denis Briscardieu a largement contribué à la formation du cluster. On voit ici que les entreprises peuvent jouer un rôle clé dans les politiques du vélo. C'est ici une forme d'implication de la société civile qu'il ne faut pas négliger. En effet, un « *système vélo* »⁴⁵ efficace ne peut fonctionner qu'avec la présence d'acteurs économiques capables de répondre à la demande en vélos, en réparation, en services. Il faut des entreprises pour fabriquer, vendre, réparer les vélos, mais aussi des écoles pour former des professionnels du vélo. Le cluster Vélo Vallée, organisé en plusieurs pôles essaie justement de couvrir ces besoins. Il s'agit d'une manière de faire participer la société civile que de l'aider à se structurer pour qu'elle réponde à un besoin économique sur la région.

II. 2. 2. Budgets et réalisations : un enchevêtrement de compétences et d'investissements entre les différents acteurs

- *Budgets*

Nous l'avons vu, de nombreux acteurs interviennent sur la question du vélo sur la grande agglomération toulousaine. Tisséo regroupe 5 EPCI, qui ont tous des stratégies cyclables. À ces EPCI viennent s'ajouter le département et la région. Il est donc difficile d'identifier clairement qui finance quoi, à quelle hauteur, et quels budgets au total sont alloués aux infrastructures cyclables. En 2018, les budgets cyclables cumulés de Tisséo Collectivité et des 5 EPCI étaient de 27,2 millions d'euros en 2018 et 26,9 millions d'euros en 2019⁴⁶.

Les entretiens ont permis de connaître les budgets prévisionnels pour les mobilités cyclables de certaines collectivités :

- Toulouse Métropole devrait investir à hauteur de 80 millions d'euros sur le mandat 2020-2026
- Le Muretain investit à hauteur de 7 millions d'euros par an sur le mandat, soit 42 millions,
- Le Sicoval a un budget d'investissement de 10 millions d'euros pour la période 2020 - 2026, et des budgets en plus pour l'entretien et la rénovation des infrastructures cyclables existantes,

⁴⁵ Frédéric Héran, « Le système vélo », *Dictionnaire Forum Vies mobiles*, 2018, 9p, [en ligne], disponible sur : <https://fr.forumviesmobiles.org/reperes/systeme-velo-12437>

⁴⁶ Délibération SDCA

- Le département finance à hauteur de 53 millions d’euros pour 7 REV.

Cela représente au total 185 millions d’euros d’investissement pour la période 2020-2026, soit 30 millions d’euros par an, ce qui constitue un budget important pour développer un réseau structurant. À titre de comparaison, la métropole nantaise investit à hauteur de 115 millions d’ici 2026, le budget pour les mobilités cyclables de la métropole bordelaise s’élevait à 70 millions d’euros sur la période 2017-2020, et Grenoble a investi à hauteur de 24 millions d’euros sur la période 2021-2025. Les budgets alloués à la mobilité cyclable à Toulouse paraissent donc satisfaisants, bien qu’ils soient éclatés entre de nombreuses collectivités différentes, ce qui, de fait, peut engendrer des pertes.

Il faut ajouter à cela les financements de la région, qui ne prévoit pas de budget spécifique mais qui finance selon les demandes en cours d’instruction. Par exemple, le Sicoval devrait en bénéficier : « *Le dossier est à l’instruction, je pense qu’on aura 30% de financements régionaux* »⁴⁷. Le département intervient également en appui financier auprès de certaines collectivités, à travers son règlement des aides cyclables.

- *Réalisations : quels partenariats entre les acteurs ?*

La multitude d’acteurs intervenant sur la compétence cyclable ne permet pas toujours de voir clair dans les politiques cyclables en matière de réalisations. En effet, toutes les intercommunalités ont un schéma cyclable, qui vise la cohérence d’un réseau cyclable continu et hiérarchisé pour l’usager. Mais il apparaît sur les phases d’étude et de réalisation que les compétences des uns empiètent sur les compétences ou réalisations des autres. Citons quelques exemples : la quasi-totalité des axes inscrits dans le schéma cyclable de la CC de la Save au Touch se trouve en fait sur de la voirie départementale. G. Boiselle explique : « *La problématique qu’il y a au niveau de notre collectivité c’est que la plupart des axes majeurs se trouvent sous axe départemental* ». Certains de ces axes sont d’ailleurs identifiés par le département comme itinéraire structurant de niveau 1 (REV), et ne sont donc pas réalisables par la Communauté de Communes. Celle-ci doit donc coopérer avec le département pour réaliser son schéma. Il s’agit d’un véritable travail partenarial, puisque le département a la compétence pour réaliser, mais a besoin de l’intercommunalité, notamment sur la partie foncière : « *Nous on s’occupe d’une partie du foncier, et eux ils s’occupent de la réalisation* »⁴⁸.

⁴⁷ B. Prat, voir annexe n°1 Entretiens

⁴⁸ G. Boiselle, voir annexe n°1 Entretiens

La discussion entre la Communauté de Communes et le département est fluide, notamment car les deux acteurs ont des intérêts en commun.

La construction d'un réseau structuré comme écrit dans les schémas, et souhaité par les différents acteurs de la grande agglomération toulousaine se traduit effectivement par un travail de partenariat entre les différentes collectivités. Cette volonté politique de développer un réseau cyclable hiérarchisé et continu, implique un travail en commun des techniciens pour le réaliser, à travers des comités de pilotage (copils), des comités techniques (cotechs), ou encore des réunions régulières entre techniciens. Le rôle de coordinateur de Tisséo, désigné pour mener à bien les études permet de maintenir une cohérence. D. Cartier, du département, précise que grâce à ces études et copils, les différents acteurs peuvent coopérer : « *Il y a déjà une carte partagée par tous* ». Dans le cadre du REV, A. Turlan, de Toulouse Métropole, expose la démarche de coopération : « *On a défini ensemble où devaient passer les axes, sur l'ensemble de l'agglomération toulousaine* ». En dehors du REV, les techniciens doivent également communiquer entre eux, afin de sécuriser un réseau cohérent. À titre d'exemple, plusieurs réunions ont eu lieu entre le Muretain et le Sicoval, qui travaillent ensemble pour relier deux axes qui devraient se retrouver sur la commune de Lacroix-Falgarde.

Le département comme la région, qui, financent des aménagements cyclables, souhaitent s'impliquer davantage dans les processus de décision. Ces deux entités souhaitent en effet mieux accompagner les intercommunalités dans leurs phases d'étude et de réalisation. La région participe donc au copil sur les mobilités actives organisé par Tisséo, bien qu'elle ne réalise pas directement d'aménagements. Le département est en train de revoir son règlement cyclable pour justement mieux accompagner les collectivités (EPCI et communes) dans leurs projets d'aménagements cyclables, et ne pas « *arriver en bout de course* »⁴⁹ uniquement pour financer ces aménagements. Cette refonte du règlement cyclable doit permettre « *que le maillage soit efficient* »⁵⁰. On observe donc, même de la part de collectivités « *financeuses* », un réel effort et une prise de conscience pour que les réalisations soient cohérentes entre les collectivités.

Mais ce n'est pas toujours aussi simple : la CC de la Save au Touch rencontre une problématique sur les communes de Lévignac et Mérenvielle. Ils souhaiteraient réaliser une piste cyclable⁵¹

⁴⁹ D. Cartier, voir annexe n°1 Entretiens

⁵⁰ D. Cartier, voir annexe n°1 Entretiens

⁵¹ Une piste cyclable est un aménagement cyclable. A la différence d'une bande cyclable, une piste cyclable est séparée de la voirie et donc des autres usagers de la route. C'est un aménagement plus sécuritaire.

autour de la gare de Mérenville, mais la route concernée est une route nationale, la compétence revient donc à la DIRSO⁵². L'intercommunalité possède cependant des terrains aux alentours de cet axe routier, ce qui la rend également compétente pour intervenir sur sa réserve foncière : « *On pourrait très bien intervenir là-dessus. Je suis en pourparlers avec la DIRSO pour voir ce qui peut être réalisable.* »⁵³

Ainsi, de nombreux acteurs sont prêts à travailler ensemble pour développer un réseau cyclable continu et sécurisé. Mais dans d'autres cas, la multitude pose problème. Par ailleurs, même lorsque les acteurs travaillent ensemble, ils représentent quand même 6 collectivités (les 5 EPCI et le département) et un syndicat mixte (Tisséo), qui doivent travailler ensemble sur un seul réseau cyclable. Même si les acteurs sont volontaires et savent travailler ensemble, cette multiplication d'acteurs entraîne forcément des complications dans le développement d'un tel réseau cyclable.

De plus, cet enchevêtrement des acteurs peut constituer un frein à la lisibilité et à la compréhension de ces politiques cyclables par le citoyen. Celui-ci peut effectivement être perdu et ne pas savoir qui organise les politiques cyclables, les met en œuvre, les suit et les évalue. Aux yeux d'un citoyen non averti, il est difficile de comprendre qui fait quoi sur grande agglomération en ce qui concerne les mobilités cyclables.

II. 2. 3. Le rôle joué par les associations

Au-delà des collectivités territoriales, les associations jouent un rôle non négligeable dans les mobilités cyclables, permettant ainsi la prise en compte de la société civile dans les politiques cyclables. Celles-ci ont été largement consultées par les collectivités lors de la réalisation des schémas cyclables (voir plus haut). Elles produisent également des avis, et sont consultées lors de la réflexion sur les schémas cyclables. Elles remplissent d'autres rôles.

La Maison du Vélo est ainsi engagée dans une convention avec Toulouse Métropole : « *On confie à la maison du vélo un système de location de vélos moyenne et longue durée, et aussi des interventions dans les écoles* »⁵⁴. À travers ce partenariat, l'association la Maison du Vélo remplit donc deux rôles : celui d'acteur économique, qui rend des services de location, mais

⁵² Direction Interdépartementale des Routes du Sud-Ouest.

⁵³ G. Boiselle, voir annexe n°1 Entretiens

⁵⁴ A. Turlan, voir annexe n°1 Entretiens

aussi celui d'animateur auprès des jeunes publics, et notamment auprès des écoles. « *Chaque année, la maison du vélo forme 1500 à 2000 élèves à la prévention routière et à la pratique du vélo* », dans le cadre de cette convention. Sur le volet économique, un travail est aussi engagé avec Cycle Re et La Glanerie, deux associations toulousaines qui recyclent des vélos pour les remettre sur le marché.

Mais les actions menées par les associations vélos ne se font pas toutes dans le cadre de conventions. En effet, les associations mènent également des actions militantes, hors cadre de convention.

L'association 2pieds2roues (2p2r) a joué un rôle majeur dans l'annulation du PDU 2020/2025/2030. En effet, le PDU a été annulé suite à une procédure judiciaire déposée par cette même association. Celle-ci avait saisi le tribunal administratif sur des arguments de budgets vélos insuffisants, et d'impacts sur la pollution de l'air. La commission d'enquête publique avait effectivement demandé l'augmentation des budgets des aménagements cyclables à 25 millions d'euros par an⁵⁵, ce qui n'a pas été respecté. Le PDU prévoyait également une augmentation de 9% des gaz à effet de serre, ce que 2p2r a jugé comme étant trop élevé par rapport aux exigences fixées dans la loi. Cependant, cet argument n'a pas été retenu pour annuler le PDU puisque selon le scénario du « fil de l'eau » présenté dans le PDU, cette valeur de 9% de gaz à effet de serre émis correspond quand même à une diminution des effets de serre. C'est en effet d'abord pour une raison de forme que le rapporteur public avait demandé l'annulation du PDU, et non pas selon les arguments avancés par 2p2r⁵⁶. Mais c'est toutefois 2p2r qui a initié la procédure ayant conduit à l'annulation du PDU⁵⁷. Le rapporteur public a critiqué, de son côté l'absence de « *solutions de substitution raisonnables* », c'est-à-dire que le projet développé par Tisséo est le seul mentionné dans le PDU, alors que d'autres solutions

⁵⁵ 2pieds2roues, « PDU 2018 : sursis à exécution rejeté en appel », 2 juillet 2021, [en ligne], disponible sur : <https://2p2r.org/dossiers/reglementation-planification/plan-de-deplacements-urbains-pdu/article/pdu-2018-sursis-a-execution-rejete-en-appel> [consulté le 19/07/2021]

⁵⁶ 2p2r, « Communiqué – Recours contre le Plan Mobilités : le point », 4 décembre 2019, [en ligne], disponible sur : <https://2p2r.org/dossiers/reglementation-planification/plan-de-deplacements-urbains-pdu/article/communiqu-e-recours-contre-le-plan-mobilites-le-point> [consulté le 19/07/2021]

⁵⁷ Gros Jean-Noël, « Toulouse : le Plan de déplacements urbains sera-t-il annulé par le tribunal administratif ? », *La Dépêche*, 08/01/2021 [en ligne], disponible sur : <https://www.ladepeche.fr/2021/01/08/toulouse-le-plan-de-deplacements-urbains-sera-t-il-annule-par-le-tribunal-administratif-9299640.php>

alternatives auraient pu être étudiées : pas de mention de l'étoile ferroviaire, ou de véritables solutions autour du vélo par exemple.

Les associations permettent donc de faire vivre la pratique du vélo sur le territoire toulousain, mais mènent également des actions militantes, de lobby, qui participent à modifier les grands documents d'orientation de l'agglomération, et donc à essayer de modifier les pratiques et politiques en faveur du vélo à plus grande échelle.

II. 3. Le hackathon "Améliorer le partage des usages, de la Place Esquirol à la Place intérieure Saint-Cyprien" : comment, à l'échelle locale, les citoyens peuvent participer aux politiques sur le vélo et les aménagements cyclables ?

Le hackathon s'est tenu le samedi 29 mai 2021, et a réuni 33 participants, d'horizons divers. Il s'est déroulé sur la journée, et s'est conclu par la présentation des projets à un jury, qui a décerné plusieurs prix. L'enjeu du hackathon était de mieux partager l'espace public sur l'axe Esquirol – Pont Neuf – Saint Cyprien.

Encadré n° 4 : Le hackathon, un dispositif de participation citoyenne sur le temps court

Un hackathon est un dispositif issu initialement du milieu informatique : des codeurs se réunissent, sur un temps court, souvent la nuit ou un week-end pour trouver des solutions à un problème informatique donné.

Le format a ensuite été repris dans d'autres milieux, élargi à d'autres temps : une semaine, un week-end, une journée. L'idée de temps court reste primordiale pour donner une limite et un objectif aux participants.

Un hackathon réunit des participants aux profils divers au sein d'équipes, souvent mises en « compétition » avec un prix à gagner. Les membres d'une même équipe doivent travailler ensemble pour trouver une solution, à l'aide de leurs compétences variées.

Des experts peuvent intervenir avant ou pendant la durée du hackathon, pour apporter de l'aide technique aux participants. Lors de certains hackathons, des coaches participent également, afin de s'assurer que les échanges dans les équipes se passent bien.

En résumé, un hackathon, comme cela a été repris dans le domaine de l'urbanisme et de la participation citoyenne est un dispositif permettant trouver une solution innovante à un problème donné en faisant participer des membres de la société civile aux horizons variés.

II. 3. 1. Dans quel contexte s'inscrit le hackathon ?



Photo 1, Projet de réaménagement de la rue de Metz

Source : jeparticipe.toulouse.fr

Dans le cadre du projet « Toulouse Centre » et de l'embellissement du centre-ville de Toulouse, la métropole va rénover une partie de la rue de Metz (voir image). Cette rue sera piétonnisée, et l'accès aux véhicules motorisés ne sera conservé que pour les riverains et les véhicules de livraison. Une piste cyclable arrivera du côté

Sud de la rue de Metz sur la place

Esquirol. Les services de Toulouse Métropole doivent donc réfléchir à l'aménagement du reste de l'axe, afin de maintenir une continuité cyclable au niveau du carrefour de la rue du Languedoc et de la rue de Metz, et jusqu'à la place intérieure Saint-Cyprien. Cette question est particulièrement importante, puisque l'axe Esquirol-Saint-Cyprien est inscrit dans le cadre du schéma cyclable comme un axe de niveau 2, c'est-à-dire un axe structurant de niveau intercommunal. Cet axe cyclable sera donc amené à accueillir de nombreux cyclistes. Il faut aussi penser trafic motorisé (bus et voitures), qui sera en partie reporté sur la rue du Languedoc, puis de l'axe Esquirol-Saint-Cyprien.

Plutôt que de réfléchir à ce projet de réaménagement entre techniciens de la métropole, le Codev et la Direction Aménagement du Pôle Centre de Toulouse Métropole ont organisé un hackathon, afin de faire participer les habitants à cette réflexion. Cela permet de mobiliser les citoyens en amont du projet, alors que les techniciens avaient encore peu réfléchi au futur aménagement. Plutôt que de prendre l'avis de la société civile en fin de réflexion, lorsque la plupart des choix

d'aménagement auraient déjà été arbitrés, la consultation des citoyens en amont du projet permet de réellement imprégner la vision de la société civile dans les choix politiques, il s'agit là d'une véritable co-construction.

Le rôle du Codev dans l'organisation de ce hackathon est à analyser, car celui-ci a fait débat, au sein même de cette instance. En effet, les services d'urbanisme et de la Direction de l'Action Territoriale (DAT), qui s'occupent habituellement de la participation citoyenne n'avaient jamais organisé de hackathon auparavant. C'est le Codev qui a organisé, en partenariat avec les autres services, ce dispositif. Il y a eu des débats, au sein du Codev, pour savoir si le Codev était légitime à organiser un tel évènement, qui se déroule sur un espace central de Toulouse Métropole, et qui ne concerne pas la globalité des 37 communes du territoire

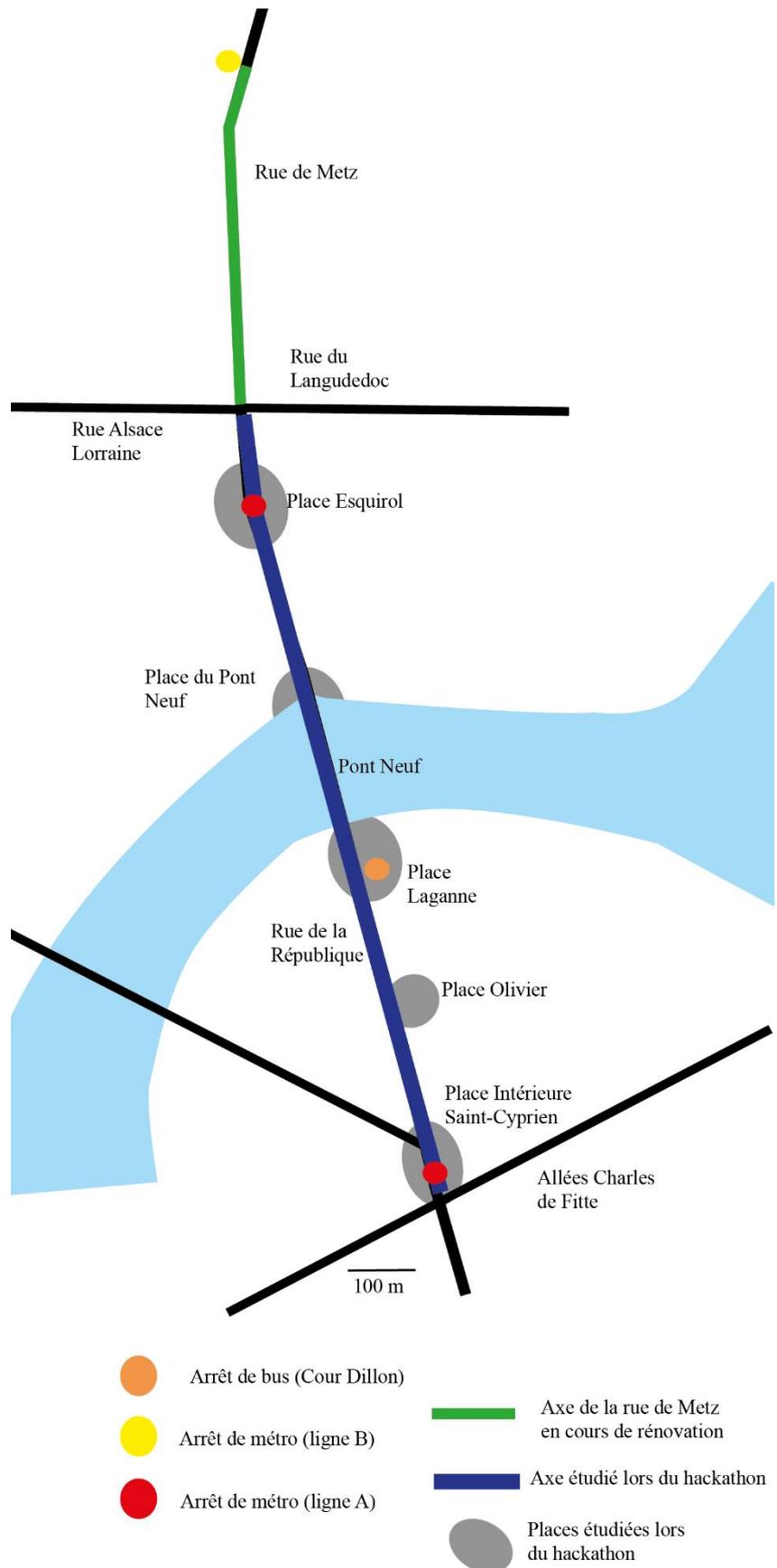


Figure 12, Périmètre du hackathon

Réalisation : Clara Henry

métropolitain. L'axe étudié est particulièrement central, et ne reflète pas la globalité des axes cyclables qu'il serait nécessaire de déployer sur la métropole toulousaine. Il a été également avancé que c'est justement le rôle de la DAT d'organiser ce type d'évènement et non pas au Codev, qui n'a pas à mener les enquêtes publiques de Toulouse Métropole. Enfin, le hackathon a été organisé sur une période de temps très courte (il s'est tenu le 29 mai, et les équipes du Codev ont commencé à l'organiser fin mars), afin que les étudiants en urbanisme, architecture et génie civil, qui constituent une ressource importante durant un hackathon puissent participer au dispositif. Il a quand même été décidé d'organiser le hackathon pour les raisons suivantes :

- Un hackathon permet de mobiliser des publics jeunes, ou des publics avec des agendas contraints qui ont rarement le temps de s'impliquer au Codev car ses activités s'inscrivent sur le temps long. Leur participation au hackathon, sur un dispositif de temps court permet d'élargir les réflexions du Codev à une part de la population qui ne prend pas habituellement part aux travaux du Codev.
- Le Codev a justement une mission d'animation du débat public et le cadre légal souple dans lequel les Codevs s'inscrivent ont fait d'eux des lieux d'expérimentation de la participation citoyenne (Alain Faure⁵⁸). Ainsi, le Codev pouvait organiser le hackathon à titre d'expérimentation puis passer le relais sur la pérennisation du dispositif, s'il fonctionne, à Toulouse Métropole.
- Le hackathon pouvait peut-être permettre d'élargir la réflexion sur des sujets plus vastes que seulement l'axe étudié, et permettre de mettre en lumière des sujets de réflexion sur les mobilités cyclables auxquelles le Codev n'a pas encore réfléchi. Nous verrons que cela a été le cas en partie.

L'échelle d'Arnstein⁵⁹ permet de déterminer le pouvoir d'un citoyen à participer à un projet avec les pouvoirs publics. Elle définit 8 niveaux, regroupés en 3 paliers de participation citoyenne. Le premier niveau correspond à de la « non-participation », où l'on donne au citoyen l'illusion de la participation, mais il s'apparente à de la manipulation. Le deuxième palier correspond à « l'information » : les avis des citoyens seront entendus mais pas pris en compte. Enfin, le troisième palier permet une réelle participation, puisque les modalités de participation s'inscrivent dans une réelle démarche de co-construction. Le hackathon, dans sa forme, et dans

⁵⁸ Alain FAURE, « Conseil de développement », Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, 2013, [en ligne]. Disponible sur : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/conseil-de-developpement> [consulté le 20/07/2021]

⁵⁹ Sherry Arnstein, *A ladder of citizen participation*, 1971

sa réalisation (organisé avant même la réflexion des techniciens, ou en même temps), devrait permettre une réelle co-construction du projet, et non pas une simple consultation, une fois que quasiment l'ensemble des décisions aient été prises.

Pour réellement recueillir l'avis des citoyens, le Codev a veillé à transmettre le maximum d'informations nécessaires et des consignes les plus claires possibles aux participants. Un kit documentaire leur a été fourni, et une visite sur le terrain a été organisée en amont du hackathon. Le jour du hackathon, les participants avaient pour consigne de :

- Proposer une continuité cyclable lisible, sécuritaire et règlementaire sur l'ensemble de l'axe étudié,
- Proposer des solutions pour veiller à ce que les espaces soient mieux partagés, notamment avec les Personnes à Mobilité Réduite (PMR),
- Proposer des aménagements sur l'espace public,
- Possibilité de rendre des propositions sur deux échelles de temps. Une sur le temps moyen, pour un aménagement utilisable directement après le réaménagement de la rue de Metz, afin que la continuité cyclable soit respectée dès la livraison du projet. Une sur le temps long, plus durable, qui nécessiterait un réaménagement complet de l'axe.
- Respecter des indications techniques et certaines règles données préalablement (voir Annexe n°4).

Les participants pouvaient rendre leur travail de plusieurs manières possibles : sous format de plans papier, de coupes, de diaporama. Ils devaient présenter leur rendu devant un jury composé d'élus, d'un universitaire, et d'un technicien de Toulouse Métropole. Ils avaient à disposition des plans, des figurines à l'échelle pour matérialiser leurs idées et mieux repérer leurs idées et propositions dans l'espace. Les participants au hackathon ont également assisté à deux présentations, en début de journée, réalisées par deux « experts » des mobilités cyclables : R. Puchaczewski, doctorant sur les mobilités cyclables chez Tisséo, et G. Ajavon, technicien de Toulouse Métropole en charge du projet de réaménagement.

III. 3. 2. La production de rendus qualitatifs et de solutions innovantes, permise par la diversité des participants

Les équipes du hackathon ont été constituées de plusieurs types de profils. 6 équipes ont été créées, soit 33 participants au total. Chaque équipe était composée⁶⁰ :

- D'un membre bénévole du Codev
- D'un étudiant en urbanisme et/ou un étudiant en architecture ou ingénieur
- D'une personne à mobilité réduite
- D'un membre d'une association vélo (2p2r ou la maison du vélo)
- D'un usager vélo

Les équipes auraient pu également intégrer un automobiliste, il s'agit là d'une limite de la constitution des équipes. Cependant, certains participants étaient automobilistes ou ont pu jouer le « rôle de l'automobiliste », et les experts présents tout au long de la journée ont permis de soulever parfois certaines problématiques auxquelles les équipes n'auraient pas pensé. En effet, en plus de leur présentation en début de journée, les experts étaient présents tout au long de la journée, afin de guider les équipes dans leurs réflexions. Ils ont apporté à la fois une aide technique, sur les plans qui avaient été fournis aux participants ou sur des règles techniques (largeur minimale de voie, informations sur le trafic sur l'axe...), mais aussi sur des questions plus vastes de mobilité ou de partage de l'espace public. Cette expertise a été appréciée par tous les participants. La présence d'experts, qui circulaient dans les groupes, a aussi permis aux équipes de prendre du recul sur leur projet, lorsque des désaccords voire des tensions se sont faits ressentir.

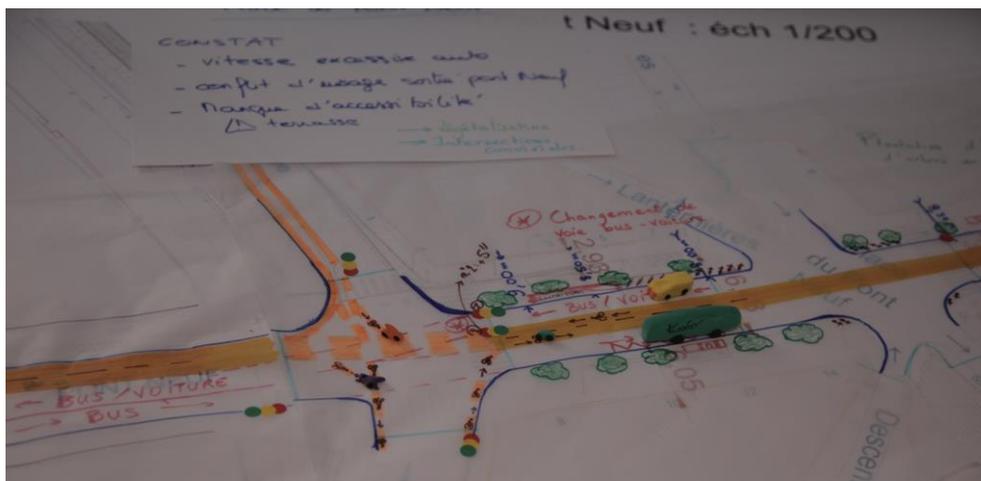


Photo 2, Proposition de l'équipe bleue : piste cyclable bidirectionnelle centrale

Source : Codev

⁶⁰ Voir l'annexe n°3 : Liste des participants

En effet, lors de la journée, les équipes ont rencontré quelques désaccords. Certains participants, issus d'associations vélos étaient « pro-vélos » et n'envisageaient pas de partager la voirie avec trop de véhicules motorisés, tandis que d'autres, notamment des PMR insistaient pour maintenir un accès motorisé sur l'axe. Ces échanges ont donné lieu à des arbitrages dans chaque équipe. Certaines ont proposé de fermer complètement l'accès aux voitures sur le Pont Neuf (même pour l'accès riverain), et de proposer une alternative en transports, tandis que d'autres ont choisi de maintenir la circulation pour les riverains et les livraisons. D'autres encore ont souhaité supprimer totalement la circulation des flux automobiles, mais de laisser les transports en commun circuler.



Photo 3, Proposition de l'équipe orange : un carrefour à la hollandaise emprunté au guide "Paris en Selle" sur la place Saint-Cyprien

Photo : Codev

mixte bus/voitures.

5 des 6 équipes ont proposé une piste cyclable bidirectionnelle⁶¹ (voir Photo 2) sur l'ensemble de l'axe. Des divergences existent cependant sur le côté par lequel faire passer la piste : côté Sud, Nord, ou parfois centrale, la piste cyclable change parfois de côté autour du Pont Neuf pour prendre en compte des obstacles particuliers (carrefours, stationnements, manque de place...). En ce qui concerne les mobilités cyclables, les équipes ont également proposé des carrefours à la hollandaise, afin de sécuriser les traversées pour les piétons et les cycles, et de donner la priorité aux usagers les plus vulnérables lors de la traversée des nombreux carrefours qui bordent l'axe.

Les participants ont unanimement proposé de supprimer une voie de bus et de créer une voie

Les groupes ont également tous souligné la difficulté de créer un espace public apaisé et partagé et de maintenir des flux de bus de taille importante (les bus qui passent sur l'axe sont des Linéos, des autobus articulés), dangereux pour

⁶¹ Une piste cyclable bidirectionnelle « permet de circuler à deux de front dans chaque sens » (Cerema), contrairement à une piste cyclable unidirectionnelle ou à sens unique.

la sécurité des cyclistes. L'équipe orange a proposé comme solution un système de navette, plus petite, qui formerait une boucle. Cela permettrait de maintenir la desserte en transports en commun et de libérer une voie de bus à d'autres usages plus apaisés. Sur la question du partage des espaces, les participants ont également pensé au partage de l'espace entre piétons et cyclistes. Tous sont favorables à une séparation des cycles et des piétons, notamment sur le Pont Neuf, où ils proposent majoritairement de laisser l'intégralité des trottoirs aux piétons, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les équipes ont également élargi le sujet à des enjeux plus généraux, qui ne concernent pas seulement l'axe étudié. La question du

partage de l'espace public a pu permettre d'aborder la question de la contrainte de la voiture. Certaines équipes ont voulu supprimer le trafic motorisé sur l'axe. L'équipe rouge a choisi de fermer totalement la circulation sur le Pont Neuf. Cela pose la question, plus globale d'à quel point sommes-nous prêts à contraindre la voiture. Il ne s'agit pas là seulement d'une réflexion sur un axe particulier de Toulouse, mais bien de la place que nous sommes prêts à laisser à la voiture dans nos villes, et de quelles solutions nous sommes prêts à mettre en place pour contraindre l'usage de la voiture. Les groupes ayant proposé une fermeture à la circulation ont d'ailleurs réfléchi à des solutions de transports en commun à une échelle plus large que celle qui était prévue :

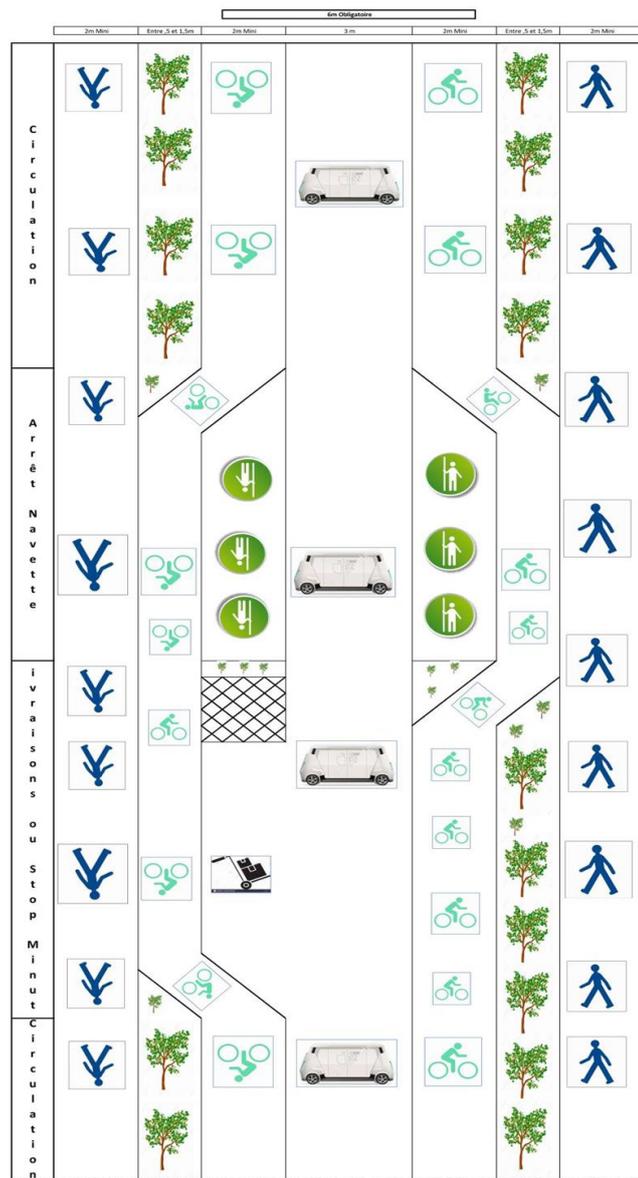


Figure 13, Proposition de l'équipe verte : une navette rue de Metz pour desservir l'axe

navette autonome sur toute la longueur de l'axe, ou encore transport

à la demande sont des solutions proposées sur le long terme, avec une boucle de transports en commun formant un « huit » sur l'ensemble du quartier. Sur la question cyclable, toutes les

équipes ont relevé l'inconsistance du revêtement cyclable sur l'agglomération toulousaine. Il n'existe pas de revêtement cohérent, facilement lisible et identifiable par tous. Les équipes ont donc proposé de décider d'un revêtement de piste cyclable qui serait uniforme sur l'ensemble de l'agglomération. L'équipe jaune, particulièrement sensible à cette problématique a même proposé que les pistes cyclables puissent être phosphorescentes, afin d'être identifiables, même de nuit.

Le hackathon a ainsi permis aux participants et aux équipes techniques d'instaurer un dialogue constructif. Certains usagers ont notamment pris conscience de la difficulté de conserver tous les usages et ont pu réaliser à quel point les contraintes techniques étaient nombreuses à respecter. En cela, le hackathon a rempli sa mission de participation citoyenne. Reste à s'interroger sur la prise en compte des rendus des participants dans le projet qui sera développé par Toulouse Métropole.

III. 3. 3. Rendus des participants et restitution des rendus auprès des services techniques : comment prendre en compte les travaux des citoyens ?

Les équipes ont rendu compte de leur travail en fin de journée, auprès d'un jury composé de : Julie Escudier, élue du quartier Toulouse Centre, Jean-Paul Bouche, élu du quartier Saint-Cyprien, Philippe Perrin, élu en charge du vélo, ainsi qu'Arnaud Turlan, responsable du service Modes Doux à Toulouse Métropole, et Fabrice Escaffre, universitaire. Trois prix ont été remis aux équipes :

- Le « Prix Pragma » : pour récompenser l'équipe ayant proposé le projet le plus réaliste, impactant peu les aménagements existants mais qui permet de modifier les usages. Il peut être mis en place par la collectivité rapidement, dès la fin du réaménagement de la rue de Metz (tronçon François Verdier – Esquirol). Ce prix a été remis à l'équipe orange.
- Le « Prix Concilia » : pour récompenser l'équipe qui a su le mieux concilier les usages, en prenant en compte et en rendant visibles tous les usagers (livreurs, cyclistes, piétons, commerçants, PMR...). Il peut modifier le paysage urbain et avoir un coût financier important pour être mis en œuvre. Ce prix a été remis à l'équipe bleue.
- Le « Prix Buena Vista » : pour récompenser l'équipe qui réorganise les usages de manière durable. Ce prix nécessite des aménagements pérennes, des investissements

importants de la part de la collectivité, et des changements de pratique pour les usagers. Ce prix a été remis à l'équipe violette, et à l'équipe rouge en deuxième place.

Sur la base de ces récompenses, qui ont été proposées par les services de Toulouse Métropole, on peut voir que la collectivité était ouverte à toute forme de proposition de la part des participants : à la fois des propositions très ambitieuses, sur le temps long, qui nécessitent des travaux ou des propositions plus pragmatiques, pour répondre immédiatement aux enjeux de modification des usages. La collectivité ne s'est pas engagée à mettre en œuvre un des projets en particulier, mais plutôt s'inspirer des propositions faites par chaque équipe. Les élus ont trouvé que les rendus étaient créatifs, et que chaque équipe avait produit un travail de qualité. Ils ont d'ailleurs demandé à ce qu'un référent d'équipe soit nommé afin de pouvoir contacter à nouveau les équipes lors des étapes de réflexion et de réalisation de l'axe, témoignant d'une volonté de remobilisation de ces réflexions dans la réalisation du projet, et donc d'une légitimité accordée à cette co-construction. La diversité dans les rendus devait alors servir de base pour les équipes techniques et bureaux d'études qui vont travailler sur l'axe Esquirol-Saint-Cyprien.

Cependant, ce hackathon étant organisé à titre expérimental, des difficultés ont suivi cet événement, notamment pour prendre en compte le travail des équipes.

La première difficulté est liée à la définition même d'un hackathon. C'est un dispositif sur le temps court, qui a l'avantage de mobiliser des populations qui sont habituellement peu disponibles. C'est à la fois ce qui fait la force du dispositif, mais aussi sa faiblesse, car il est ensuite difficile d'organiser un suivi et de garder les participants mobilisés pour présenter leurs travaux à nouveau, notamment aux techniciens qui n'étaient pas présents lors du hackathon. Afin d'être certain que le travail des équipes soit mobilisé par les équipes en charge du réaménagement de l'axe, le Codev a d'abord hésité à organiser une nouvelle présentation des travaux aux équipes techniques. Mais cela s'avérait compliqué : cela aurait nécessité la mobilisation à la fois des participants du hackathon et des techniciens sur une demi-journée au moins. Pour cette raison, les équipes du Codev ont plutôt produit une synthèse des propositions du hackathon, ont ensuite demandé aux équipes ayant participé au hackathon de la compléter et l'ont finalement transmise aux équipes techniques en charge du réaménagement de l'axe.

Une autre difficulté est aussi venue s'ajouter : le calendrier de la collectivité a été contraint par des décisions budgétaires. En effet, afin de bénéficier du plan de relance suite à la crise du

Covid-19⁶², Toulouse Métropole doit se positionner sur ses budgets d'ici le mois de septembre, et donc réfléchir aux aménagements de l'axe plus rapidement que prévu, ce qui raccourci le calendrier initialement prévu. Il a donc été décidé que les équipes techniques travaillent sur le projet grâce aux synthèses, et que soit organisée en septembre une réunion entre les référents d'équipe et les équipes techniques, afin de pouvoir échanger sur les choix qui auront été faits par les techniciens de la métropole.

Mais malgré ces difficultés, le hackathon a permis de créer un dialogue entre élus, techniciens et citoyens, qui ont été surpris de voir qu'une telle expertise citoyenne puisse se former en si peu de temps. Le hackathon a aussi permis à Toulouse Métropole et au Codev de mesurer l'acceptabilité de certains choix qui peuvent être faits par les élus. Par exemple, pour Philippe Perrin, élu en charge des mobilités actives, il était absolument inenvisageable de proposer une piste bidirectionnelle centrale, au milieu du trafic, pour des raisons de sécurité. Pourtant, la plupart des équipes ont proposé un tel aménagement, au moins sur le début de l'axe (entre Esquirol et le Pont Neuf). Cela met en lumière plusieurs points d'intérêt : tout d'abord, les citoyens sont parfois prêts à faire des choix que la collectivité n'est pas prête à faire. On constate ici en quoi le « *savoir d'usage* »⁶³ entre parfois en conflit avec le savoir technique des élus ou techniciens, puisque la piste bidirectionnelle était immédiatement refusée par la collectivité, alors qu'elle s'impose comme une évidence pour les participants du hackathon. De plus, lors du hackathon, le savoir d'usage était collectif, il a été mis collectivement en débat, car tous les participants n'étaient pas favorables à la piste bidirectionnelle centrale en début de journée. Face aux contraintes techniques présentes sur l'axe (ouvrages d'art, entrées et sortie de parking et de métro, arrêts de bus, espaces piétons et terrasses de restaurants à préserver), ces derniers ont fini par trouver qu'une piste bidirectionnelle était finalement la meilleure solution pour concilier tous les usages. Cela démontre donc que les citoyens sont en mesure de comprendre

⁶² Romain Gaspar, « Plan de relance, à qui profitent les milliards prévus pour les collectivités territoriales ? », *La Gazette des communes*, Mai 2021, [En ligne], disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/744688/plan-de-relance-a-qui-profitent-les-milliards-prevus-pour-les-collectivites/> [consulté le 23/08/2021] Le plan France Relance destine 10,5 milliards d'euros destinés aux collectivités territoriales, dont 2,5 milliards d'euros en soutien à l'investissement.

⁶³ Héloïse Nez définit le savoir d'usage comme « *la pratique répétée d'un environnement [...] qui donne aux citoyens une fine connaissance de ses usages et de son fonctionnement permanent* », dans Héloïse Nez, « Savoir d'usage », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation (Dicopart)*, GIS Démocratie et Participation, 2013, [en ligne], disponible sur : <https://www.dicopart.fr/fr/dico/savoir-dusage>

les choix de la collectivité, s'ils disposent de l'ensemble des informations nécessaires à la prise de décision. On se trouve là sur le deuxième palier de l'échelle d'Arnstein, où les citoyens sont informés, et consultés. Nous ne savons pas encore si on se situe sur le troisième palier, celui du partage du pouvoir décisionnel avec les citoyens, car nous ne savons pas encore ce que les équipes de Toulouse Métropole ont retenu comme aménagement cyclable, et donc s'ils ont tenu compte des propositions des équipes.

CONCLUSION

L'agglomération toulousaine s'accroît et est en plein développement urbain. L'étalement urbain a conduit à une dépendance automobile de l'agglomération, et bien que les acteurs régissant les mobilités développent les transports collectifs, d'autres solutions complémentaires sont à envisager. Les mobilités actives, et plus particulièrement les mobilités cyclables sont des solutions adéquates pour faire face aux crises actuelles (écologique et sanitaire). Il existe de nombreux avantages à développer ces mobilités cyclables.

Pour les mettre en place, de nombreux acteurs sont compétents : la région et Tisséo Collectivités sont AOM et donc organisateurs des mobilités actives, mais aussi le département, avec sa compétence de voirie départementale, ainsi que les 5 EPCIs de l'agglomération (Toulouse Métropole, la CA du Muretain Agglo, la CA du Sicoval, la CC Save au Touch et la CC Coteaux Bellevue), avec la compétence voirie intercommunale. Ces acteurs s'organisent pour développer une politique de structuration du réseau cyclable sur l'agglomération. Bien que récente, cette politique est ambitieuse, notamment avec la création d'un REV (Réseau Express Vélo) et la hiérarchisation de 3 autres niveaux de réseau cyclable, organisés autour du REV. Un travail partenarial est mis en œuvre entre toutes les collectivités pour le réaliser. Majoritairement, les collectivités travaillent entre elles et savent coopérer pour le réaliser. Quelques freins à cette politique sont tout de même à noter : la multiplication des acteurs entraîne une multiplication des budgets, et l'on peut se demander si ceux-ci pourraient être plus efficaces s'ils étaient regroupés. L'enchevêtrement des compétences et des acteurs constitue une certaine lourdeur dans la réalisation des axes cyclables, étant donné que les compétences de certains empiètent parfois sur les réalisations des autres.

Par ailleurs, cette multitude d'acteurs peut être illisible pour le citoyen, ce qui constitue un premier frein à la participation de la société civile dans les politiques cyclables sur l'agglomération. De plus, toutes ces collectivités ne prennent pas en compte la participation citoyenne de la même manière. En effet, seulement deux collectivités se sont dotées de véritables instances et/ou modalités de participation citoyenne pour les accompagner dans les mobilités cyclables. C'est le cas du Sicoval avec les CMA, et du département avec le Comité Vélo ainsi que la consultation menée lors du REV, ce qui démontre bel et bien qu'il existe un réel intérêt à faire de la participation citoyenne pour développer les politiques cyclables

Cependant, cela illustre aussi une limite à la participation citoyenne sur l'agglomération toulousaine : le REV, développé par deux acteurs distincts (département et Toulouse

Métropole), ne se construit pas avec les mêmes niveaux d'intégration de la société civile. Or pour apporter une véritable plus-value au REV, il aurait été idéal que les acteurs se soient mis d'accord au préalable sur les modalités de concertation pour sa réalisation. Ainsi, pour apporter une réelle plus-value, la participation citoyenne sur les mobilités cyclables doit être partagée et développée par tous les acteurs, puisqu'ils mènent tous une politique qui converge vers un résultat commun : le développement d'un réseau cyclable continu et hiérarchisé.

C'est dommage car ces collectivités pourraient très bien se prêter à la participation citoyenne. En effet, bien souvent, l'échelle sur laquelle elles interviennent s'y prête, elles interviennent sur la compétence voirie ou étude (département, Tisséo Collectivités, les EPCI), où il y a de véritables décisions à prendre sur le choix des tracés à mettre en œuvre. Ces collectivités bénéficient également d'un tissu associatif important, ou d'instances de participation citoyenne tel que les Codevs qui sont particulièrement actifs et volontaires pour travailler sur ces sujets. La limite rencontrée est alors soit un manque de moyens, soit un désintérêt pour la participation citoyenne, de peur que celle-ci vienne contrarier ou contraindre les projets portés par la collectivité. La contrainte que peut exercer la participation citoyenne sur les projets portés par les décideurs politiques constitue alors un réel obstacle à sa mise en place et à sa prise en compte par ces derniers. À l'image du hackathon institué par le Codev de Toulouse Métropole, il est nécessaire de consulter les citoyens lorsque des décisions doivent encore être prises, pour pouvoir construire des politiques communes, ce qui implique d'être prêt à modifier le projet si les citoyens ne sont pas d'accord, à l'image du département qui envisage la participation citoyenne comme une véritable « *contrainte* » dans les choix des tracés du REV. Si, sur l'agglomération toulousaine, il a déjà été décidé de mettre en œuvre un REV, celui-ci n'est qu'à son commencement, et le département comme Toulouse Métropole ne sont pas encore en phase de travaux. C'est un avantage, puisqu'il s'agit du début d'une politique cyclable. Dès lors, il est encore temps d'impulser une réelle démarche de participation citoyenne dans ces politiques cyclables, pour que celle-ci devienne naturelle et soit véritablement intégrée, et reconnue de tous. Cela permettra ainsi de mettre en œuvre un réseau cyclable adapté aux besoins des usagers, comme l'explique Héloïse Nez : « *L'efficacité de l'action des techniciens repose sur une collaboration avec les connaissances des usagers* »⁶⁴.

⁶⁴ Héloïse Nez, « Savoir d'usage », *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation (Dicopart)*, GIS Démocratie et Participation, 2013, [en ligne], disponible sur : <https://www.dicopart.fr/fr/dico/savoir-dusage>

Enfin, une dernière condition pour mettre en œuvre une participation citoyenne effective dans les politiques cyclables est de donner à la société civile les moyens de comprendre les choix possibles, ainsi que les données qui entrent en compte pour prendre ces décisions. Il n'y a qu'en instaurant un dialogue clair, transparent entre la société civile et la collectivité que les citoyens peuvent apporter une réelle plus-value au projet. Ce qui a permis que le hackathon fonctionne, c'est d'avoir donné aux citoyens une idée claire de ce qui était attendu d'eux, avec des consignes précises et une explication des contraintes et enjeux, afin qu'ils puissent présenter des projets adaptés aux problématiques auxquelles Toulouse Métropole fait face, en apportant leur expertise d'usage.

Au cours du mois de septembre, deux rendez-vous sont fixés au Codev pour les politiques cyclables et la participation citoyenne. Le premier, fixé le 14 septembre, sera une rencontre entre les techniciens de Toulouse Métropole en charge du projet du réaménagement de l'axe Esquirol-Saint-Cyprien. Cette rencontre sera l'occasion de mesurer si la collectivité a su prendre en compte l'avis des citoyens, et plus généralement si Toulouse Métropole est prête à prendre en compte la société civile dans ses politiques cyclables. Si c'est le cas, cela constituera une première étape pour apporter plus de concertation sur la question des mobilités actives, et notamment dans les futurs aménagements du REV. Le second rendez-vous aura lieu fin septembre, lors de la première réunion du groupe de travail du Codev sur les mobilités actives. Ce premier groupe de travail, qui réunira membres du Codev, bénévoles ayant participé au hackathon, ou autres curieux, sera le premier groupe de travail à être lancé pour le mandat en cours. Ses contributions constitueront alors un véritable intérêt pour la Métropole, et plus largement pour une partie de l'agglomération toulousaine. L'enjeu sera alors de voir comment les collectivités se saisissent de ces travaux réalisés par les citoyens...

BIBLIOGRAPHIE

- **Articles de presse**

Cazi Emeline, Razemon Olivier, Comment la révolution de la bicyclette bouleverse les villes françaises, *Le Monde*, 28/03/2021, [en ligne], disponible sur : https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/03/28/des-voitures-thermiques-aux-velos-a-assistance-electrique-les-bouleversements-qui-attendent-les-villes-francaises_6074773_3234.html

Emery Philippe, « Toulouse : le plan d'urbanisme de la métropole annulé... Mais pas tout de suite », *La Dépêche*, 30/03/2021, [en ligne], disponible sur : <https://www.ladepeche.fr/2021/03/30/toulouse-le-plan-durbanisme-de-la-metropole-annule-mais-pas-tout-de-suite-9459048.php>

Ferreiro Pierre, « Plan de Déplacements Urbains à Toulouse : la demande de sursis à exécution de Tisséo rejeté en appel », *La Dépêche*, 02/07/2021 [en ligne], disponible sur <https://www.ladepeche.fr/2021/07/02/plan-de-deplacements-urbains-a-toulouse-la-demande-de-sursis-a-execution-de-tisseo-rejetee-en-appel-9646819.php>

Gros Jean-Noël, « Toulouse : le Plan de déplacements urbains sera-t-il annulé par le tribunal administratif ? », *La Dépêche*, 08/01/2021 [en ligne], disponible sur : <https://www.ladepeche.fr/2021/01/08/toulouse-le-plan-de-deplacements-urbains-sera-t-il-annule-par-le-tribunal-administratif-9299640.php>

- **Articles scientifiques**

Guy Baudelle, Sébastien Marrec, « Les politiques cyclables en milieu urbain, entre ingénierie pointue et urbanisme de la proximité », *Construction 21 France*, Dossier Mobilités Décarbonées, mars 2021, [en ligne], disponible sur : <https://www.construction21.org/france/articles/h/dossier-mobilites-19-les-politiques-cyclables-en-milieu-urbain-entre-ingenierie-pointue-et-urbanisme-de-la-proximite.html>

Loïc Blondiaux, Parole d'expert « La démocratie participative ; une réalité mouvante et un mouvement résistible », *Vie publique*, 26 mars 2021, <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/279196-la-democratie-participative-par-loic-blondiaux> [consulté le 16/08/2021]

Cerema Communication, « Vélos et voitures : séparation ou mixité, les clés pour choisir », *Construction 21 France*, Dossier Mobilités Décarbonées, mars 2021, [en ligne], disponible sur : <https://www.construction21.org/france/articles/h/dossier-mobilites-20-velos-et-voitures-separation-ou-mixite-les-cles-pour-choisir.html>

Cerema, « 8 recommandations pour réussir votre piste cyclable », *Cerema*, 24 février 2021, [en ligne], disponible sur : <https://www.cerema.fr/fr/actualites/8-recommandations-reussir-votre-piste-cyclable>

Christophe Doucet, Le vélo, un choix de politique publique ! *Belveder*, Décembre 2019, n°6

Philippe Dugot, « De la ville qui conduit à la ville qui marche et pédale à nouveau ? », *Belveder*, Décembre 2019, n°6

« Loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités », *Vie Publique*, 26 décembre 2019, [en ligne]. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/20809-loi-du-24-decembre-2019-dorientation-des-mobilites-lom> [consulté le 17/08/2021]

Faure Alain, « Conseil de développement », Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation, 2013, [en ligne]. Disponible sur : <http://www.dicopart.fr/fr/dico/conseil-de-developpement> [consulté le 20/07/2021]

Frédéric Héran, « Le système vélo », *Dictionnaire Forum Vies mobiles*, 2018, 9p, [en ligne], disponible sur : <https://fr.forumviesmobiles.org/reperes/systeme-velo-12437>

Alain l'Hostis, Alexis Conesa. Définir l'accessibilité intermodale. Arnaud Banos, Thomas Thévenin. *Systèmes de Transport Urbain*, Hermès, pp.24, 2010

La Rédaction, « Les premiers dispositifs de démocratie participative », *Vie publique*, 15 Juin 2020, [en ligne]. <https://www.vie-publique.fr/eclairage/272715-democratie-participative-les-premiers-dispositifs> [consulté le 16/08/2021]

Izembard Arnaud, « Loi d'orientation des mobilités : du transport à la mobilité », *Droit et Ville*, 2020/1 (N° 89), p. 281-292. [en ligne] <https://www-cairn-info.gorgone.univ-toulouse.fr/revue-droit-et-ville-2020-1-page-281.htm>

Mangin Stéphanie, « Crise sanitaire : les fréquentations cyclables décollent. Quels enjeux pour les acteurs publics ? », *Construction 21 France*, Dossier Mobilités Décarbonées, mars 2021, [en ligne], disponible sur : <https://www.construction21.org/france/articles/h/dossier-mobilites-10-crise-sanitaire-les-frequentations-cyclables-decollent.html>

Morio Lucille, Raimbault Nicolas, « Plus de place pour le vélo en ville ? Covid-19, mise à l'agenda et mise en œuvre des politiques cyclables en France », *Droit et Ville*, 2021/1 (N° 91),

p. 179-200. [en ligne] Disponible sur : <https://www-cairn-info.gorgone.univ-toulouse.fr/revue-droit-et-ville-2021-1-page-179.htm>

Rombauts-Chabrol Tiphaine, « Loi d'orientation des mobilités : de quoi « gouvernance » est-il le nom ? », *Revue juridique de l'environnement*, 2020/1 (Volume 45), p. 11-21. URL : <https://www-cairn-info.gorgone.univ-toulouse.fr/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2020-1-page-11.htm>

Stintomer Yves, « Décision publique et participation citoyenne en Europe », *Vie Publique*, 12 mars 2012 [en ligne]. <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/278950-decision-publique-et-participation-citoyenne-en-europe-par-yves-sintomer> [Consulté le 20/08/2021]

- **Ouvrages**

Simon Labouret, Rivo Vasta, *Guide des aménagements cyclables*, Paris en Selle, Paris, Juillet 2019

Frédéric Héran, *Le retour de la bicyclette. Une histoire des déplacements urbains en Europe, de 1817 à 2050*, Paris, La Découverte, 2015, 256 p.

Lefebvre, Casillo, Blondiaux, Chateauraynaud, Fourniau, Neveu, Salles, *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation (Dicopart)*, GIS Démocratie et Participation, 2013, [en ligne], disponible sur : <https://www.dicopart.fr/>

- **Mémoires et thèses**

Aline Convolte, *Favoriser l'adoption des mobilités actives : Proposition d'une démarche de conception centrée usage pour accompagner un territoire dans l'élaboration de ses politiques de transport*, Thèse de doctorat, Université de Lorraine, novembre 2018

Juliette Maulat, *Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques, étude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes*, Thèse de doctorat, Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne, décembre 2014

Ophélie Niel, *Les métropoles face aux enjeux de démocratie locale, L'exemple d'une charte de la participation citoyenne et d'un hackathon à Toulouse Métropole*, Mémoire Master 1 Apter, Université Toulouse Jean Jaurès, Juillet 2021

Marion Paul-Hazard, *Les conseils de développement : acteurs en devenir de la transition écologique et démocratique ? Le cas du Codev Toulouse Métropole*, Mémoire Master 1 VIHATE, Université Toulouse Jean Jaurès, Septembre 2020

Alyssa Yakoub, *La consolidation d'une instance de démocratie participative au sein d'une Communauté d'Agglomération, Etude du renouvellement du Conseil de Développement du Sicoval*, Mémoire Master 1 Apter, Université Toulouse Jean Jaurès, Juillet 2021

- **Documents de planification et schémas :**

Conseil Départemental Haute-Garonne, « Stratégie des Mobilités Cyclables en Haute-Garonne, Le vélo, trait d'union populations, territoires et usages », Janvier 2021

Egis ecoad, « Schéma Directeur des cheminements cyclables du Muretain Agglo », 14 juin 2019

Région Occitanie, « Green New Deal, Plan Régional Vélo, Intermodalités, Nouvelles Mobilités de la Région Occitanie », Novembre 2020

Sicoval, « Programme Local de l'Habitat 2017-2022 », 2018.

Toulouse Métropole, « Plan Climat Air Energie Territorial de Toulouse Métropole », Juin 2019

Tisséo Collectivités, « Schéma Directeur Cyclable d'Agglomération », 11 décembre 2019

Site internet :

SMEAT, « Le SCoT en vigueur », smeat, 2021, [en ligne] disponible sur : http://www.scot-toulouse.org/?page_id=50

Tisséo Collectivités, « Projet Mobilités 2020-2025-2030 – Documents », Tisséo Collectivités, [en ligne] disponible sur : <https://www.tisseo-collectivites.fr/projet-mobilites-2020-2025-2030-documents>

Toulouse Métropole, « PLU de Toulouse » Toulouse métropole, [en ligne] disponible sur : <https://www.toulouse-metropole.fr/services-proximite/plan-local-d-urbanisme/toulouse>

- **Productions d'associations et du Codev :**

2p2r, « Communiqué – Recours contre le Plan Mobilités : le point », 4 décembre 2019, [en ligne], disponible sur : <https://2p2r.org/dossiers/reglementation-planification/plan-de-deplacements-urbains-pdu/article/communiqu-e-recours-contre-le-plan-mobilites-le-point> [consulté le 19/07/2021]

2pieds2roues, « PDU 2018 : sursis à exécution rejeté en appel », 2 juillet 2021, [en ligne], disponible sur : <https://2p2r.org/dossiers/reglementation-planification/plan-de-deplacements-urbains-pdu/article/pdu-2018-sursis-a-execution-rejete-en-appel> [consulté le 19/07/2021]

Codev Toulouse Métropole, « Charte éthique, valeurs et organisation du Conseil de Développement & Règlement Intérieur », 9 juillet 2013.

Codev Toulouse Métropole, « Les mobilités au service de la fabrique métropolitaine », Conseil de Développement de Toulouse Métropole, Toulouse, Décembre 2017

ANNEXES

Annexe n°1 : Entretiens

A l'exception de l'entretien avec Robin Puchaczewski (mené en présentiel au Codev, en binôme avec Pierre Lefevre, tuteur de stage), j'ai réalisé tous ces entretiens, à distance dans un contexte de crise sanitaire ne permettant pas d'entretiens en présentiel. Les entretiens ont duré entre 25 et 45 minutes, selon la taille de l'infrastructure.

Collectivité/structure	Nom et rôle de la personne interrogée	Nature et date de l'entretien
Région Occitanie*	Christelle Brughard, assistante instructrice au service planification et stratégie de la Direction des Mobilités, Infrastructures et Développement	Entretien en visioconférence le 17 mai 2021
Région – Agence Ad'OCC	Elsa Cotte, Responsable Unité Développement de Filière Sport et Tourisme	Echange en visioconférence le 21 juin 2021
Département	Delphine Cartier, chargée de mission dans la cellule vélo au sein de la Direction Transition Ecologique	Entretien téléphonique le 20 mai 2021
Tisséo Collectivités	Robin Puchaczewski, Doctorant chez Tisséo, chargé de mission Politiques Cyclables	Entretien au Codev le 16 mars 2021
Toulouse Métropole	Arnaud Turlan, responsable du service Modes Doux à la direction Mobilité Gestion Réseaux	Entretien en visioconférence le 24 juin 2021
Muretain Agglo	Denis Barrere, Directeur Transports et Mobilités	Entretien en visioconférence le 4 mai

Sicoval	Béatrice Prat, directrice générale adjointe du Sicoval en charge de l'environnement	Entretien téléphonique le 7 juillet 2021
CC Save au Touch	Guillaume Boiselle, directeur des services techniques	Entretien en visioconférence le 14 avril 2021
CC Coteaux Bellevue	Jean-Claude Bonnand, élu communautaire et élu municipal de la commune de Pechbonieu en charge de l'environnement	Entretien en visioconférence le 23 juin 2021

*En plus de ces entretiens, j'ai assisté à des conférences et réunions de la région à deux reprises : une lors de la présentation du Plan Vélo, et une réunion ayant pour objet la présentation du Plan Vélo aux collectivités territoriales, le 2 juin 2021.

Annexe n° 2 : Autosaisine Mobilités actives

Projet d'autosaisine sur les modes actifs de mobilité du Codev Toulouse Métropole en association avec le Codev du Sicoval (et du Murerain ?)

Document de travail

Le Codev Toulouse Métropole a travaillé entre 2014 et 2020 sur les mobilités à l'échelle de la grande agglomération toulousaine, en association avec les Codev(s) du Sicoval et du Muretain : il a contribué aux réflexions suscitées par le projet de la 3^{ème} ligne de métro dans le cadre du Grand Débat, puis à celles initiées par la révision du PDU.

Ses travaux ont porté sur l'offre de mobilité et son adaptation aux besoins des différents territoires qui constituent la grande agglomération toulousaine et aux exigences d'une limitation des émissions de gaz à effets de serre et de son empreinte carbone. Ils ont également porté sur l'articulation entre les déplacements et l'urbanisation pour répondre aux exigences d'un développement durable plus économe de la ressource foncière, limitant l'engorgement des entrées de ville sur les plages horaires qui correspondent aux navettes quotidiennes domicile travail, tout en répondant aux attentes sociales en matière de qualité du cadre de vie et de l'environnement résidentiel.

Ils se sont en particulier intéressés aux actions qui pouvaient participer à réduire l'autosolisme, qu'il s'agisse de développer les transports en commun ou les modes actifs (vélo, marche, trottinettes,... et part extension, toutes leurs variations à assistance électrique), soulignant, pour ces derniers, l'importance du traitement de l'espace public pour les rendre attractifs, plaidant pour une attention plus grande à porter à la qualité des lieux ordinaires de la mobilité.

Dans un contexte général de montée des préoccupations environnementales, la crise sanitaire a eu pour effet d'accroître le recours au vélo, conduisant de nombreuses métropoles à mettre en place, dans l'urgence, des dispositifs d'aménagement de la circulation pour faciliter et sécuriser les déplacements des cyclistes. Ce qui apparaît à certains comme une « vélorution »⁶⁵, oblige, du moins si l'on pense qu'il s'agit là d'une conversion durable des pratiques de mobilité, à repenser les schémas de déplacement, l'articulation entre les différents modes de déplacement, en tenant compte des caractéristiques des divers territoires de la grande agglomération toulousaine pour assurer le développement de la pratique du vélo non

⁶⁵ Article du journal Le monde du 30 mars, Le vélo bouleverse nos villes : « ...une « vélorution » ne serait pas toutefois sans conséquences, économiques et sociétales, sur un pays façonné par la voiture depuis l'après-guerre ».

seulement dans le centre ville toulousain et les centralités des communes, mais aussi dans les espaces périurbains, de commune à commune, pour les trajets du quotidien (aller au travail, faire ses courses, accompagner les enfants à l'école, etc.), ceux des loisirs, sans oublier les besoins de la logistique et des services urbains. Ces différents usages génèrent des flux qui obéissent à des logiques qui leur sont propres : nécessité par exemple pour les vélotaffeurs de disposer d'axes dégagés autorisant une certaine vitesse pour aller et revenir du travail. Dès lors, comment organiser des « voies » de circulation qui permettent la « co-habitation » entre ces cyclistes et d'autres dont les déplacements répondent à d'autres besoins ?

Cela suppose aussi de revisiter l'aménagement des espaces publics, pour améliorer non seulement la sécurité des voies de circulation, mais également la qualité de leur environnement, y compris dans sa dimension paysagère, pour penser les espaces de stationnement, en ville, sur les lieux de travail, dans les lieux de l'intermodalité, etc.

Ainsi, le Codev Toulouse Métropole entend-il poursuivre ces réflexions sur les mobilités, en s'attachant plus particulièrement aux modes actifs pour accompagner l'adaptation des politiques métropolitaines à cette « vélorution » et à ses impacts sur la conception des espaces publics, dans la diversité de leur typologie.

Il le fera, dans le cadre d'une auto saisine et en relation avec les Codev(s) du Sicoval et du Muretain.

Annexe n° 3 : Liste des participants du hackathon

33 participants au total

<p>Équipe rouge :</p> <p>Arthur, étudiant en urbanisme et aménagement Vanessa, étudiante en génie civil Sandrine, membre du Codev Florian, membre de l'association 2p2r Manuel et Bernard, usager à mobilité réduite et son accompagnant.</p>	<p>Équipe jaune :</p> <p>Marion, étudiante en urbanisme et aménagement Antoine, étudiant en génie civil Bertrand, membre du Codev Claire, membre des commissions accessibilité de la ville et usagère à mobilité réduite Jonathan, cycliste Maxime, membre de l'association la maison du vélo</p>
<p>Équipe verte :</p> <p>Lukas, étudiant en urbanisme et aménagement Marianne, étudiante architecte et génie civil Bernard, membre du Codev Patrick, membre de l'association Bien Vivre Toulouse Centre Claire, membre de l'association 2p2r</p>	<p>Équipe orange :</p> <p>Quentin, membre du Codev Juliette, étudiante en architecture et génie civil Patrick, automobiliste endurci Adria, membre de l'association 2p2r Brigitte, piétonne senior</p>
<p>Équipe violette :</p> <p>Samirah, étudiante en urbanisme et aménagement Anne-Claire, cycliste Guillaume, membre du Codev Adrien, membre de l'association 2p2r Un membre du conseil des jeunes</p>	<p>Équipe bleue :</p> <p>Morgane, étudiante en urbanisme et aménagement Gregory, étudiant en génie civil Emmanuel, membre du Codev Cécile, membre de l'association 2p2r Bertrand, cycliste Anna, instructrice de locomotion à l'institut des Jeunes Aveugles et cycliste</p>

Annexe n° 4 : Règles données aux participants du Hackathon



Fiche équipe – Attendus et règles

29/05/2021 - Hackathon

Consignes et attendus/livrables :

Vous devrez présenter un projet d'aménagement cyclable continu, sûr et lisible sur l'axe Place Esquirol – Place Intérieure Saint Cyprien, tout en prenant en compte les autres usages qui sont fait de cet espace (piétons, automobilistes, bus, PMR...).

Au terme de la journée, vous devrez présenter :

- un plan des flux sur l'ensemble de l'axe et des 4 carrefours “stratégiques” à court terme, avec possibilité de formuler des idées d'aménagements sur le plus long terme.
- Possibilité de décrire le fonctionnement de l'espace public à l'aide de schémas, photos, coupes etc.
- Point bonus : des propositions sur les espaces publics de l'axe (une des 5 places de l'axe), portant sur ses différentes fonctions et dimensions (commerciales, patrimoniales, ludique , culturelle, sportive...)

Pour présenter votre projet, vous disposerez de 10 minutes de présentation et il y aura 5 minutes de questions du jury.

Vous devrez respecter les indications techniques et les règles ci-dessous :

Indications techniques :

- Une cohérence avec la continuité de la rue de Metz (piste bidirectionnelle) doit être assurée
- Il est possible de déplacer le mobilier (vélo station) mais pas les ouvrages (sortie de métro)
- Il est possible de changer la répartition des modes sur les voies (Bus, vélos, automobiles)
- Le passage des automobiles doit être maintenu dans le sens Est/Ouest (desserte des riverains et services)
- L'accès aux portes cochères doit être maintenu
- L'accès aux parkings en ouvrage doit être maintenu
- Une piste cyclable monodirectionnelle mesure, dans le cas de l'axe Metz – République (axe cyclable structurant mais pas REV) 1,70 m (voire ponctuellement 1,50m). De même si c'est une bande cyclable (c'est à dire simple marquage sur la chaussée)
- Une piste bidirectionnelle mesure, dans le cas de l'axe Metz – République (axe cyclable structurant mais pas REV) 3 m (voire ponctuellement 2,50m).
- une voie routière en sens unique, sans encadrement de bordures de part et d'autre mesure 3m de large pour un réseau structurant et en présence de bus, resserrement

ponctuel à 2,80m uniquement dans certains cas (Un bus mesure 2,55 m de large sans rétroviseur et 3m avec rétroviseur)

- Un couloir bus mesure 3,50 m de large avec une largeur minimale de 3,20m
- La longueur d'un quai bus est de 20m
- L'axe Metz – République est un itinéraire de convoi exceptionnel devant maintenir un couloir de 6m de large et 6m de haut libre de tout obstacle
- Les trottoirs font 2m de large minimum, 3m minimum conseillés en forte présence de piétons
- Une aire de livraison fait 12 à 15 m de long et 2,20 à 2,50 m de large

Règles au sein de l'équipe :

- On s'écoute et laisse les autres équipiers exprimer leurs idées
- On fait preuve de patience et de bienveillance
- On prend en compte l'expertise de tous

INDEX

Index des figures

Figure 1, Les EPCI de la grande agglomération toulousaine.....	13
Figure 2, Parts modales en 2013 sur l'aire urbaine toulousaine	17
Figure 3, Répartition modale selon le motif de déplacement	17
Figure 4, Distances moyennes parcourues (en km).....	18
Figure 5, Topographie de l'agglomération toulousaine	30
Figure 6, Les différents axes de cyclotourisme développés par le département.....	32
Figure 7, Un exemple de publication réalisée par la CMA Nord.....	33
Figure 8, La contribution du Codev sur les mobilités	40
Figure 9, Le réseau cyclable de Toulouse Métropole.....	42
Figure 10, Présentation des différents niveaux du réseau cyclable toulousain.....	43
Figure 11, Les axes projetés du REV	44
Figure 12, Périmètre du hackathon.....	54
Figure 13, Proposition de l'équipe verte : une navette rue de Metz pour desservir l'axe	59

Index des photos

Photo 1, Projet de réaménagement de la rue de Metz	53
Photo 2, Proposition de l'équipe bleue : piste cyclable bidirectionnelle centrale	57
Photo 3, Proposition de l'équipe orange : un carrefour à la hollandaise emprunté au guide "Paris en Selle" sur la place Saint-Cyprien.....	58

Index des tableaux

Tableau 1, Les EPCI de la grande agglomération toulousaine	11
Tableau 2, Une météo clémente sur l'agglomération	29
Tableau 3, Les schémas cyclables des EPCI	37