Point sur les premiers schémas directeurs d'accessibilité des services de transport collectif

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit un aménagement progressif du cadre de vie afin qu'il soit accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite d'ici à 2015. L'adaptation des transports collectifs s'inscrit dans cet engagement de l'État et repose principalement sur deux objectifs :

- la continuité de la chaîne de déplacement qui comprend le cadre bâti, la voirie, les espaces publics, les transports et leur intermodalité ;
- la prise en compte de la mobilité réduite et de tous les types de handicap.

À ce titre, la loi prévoyait pour février 2008 l'élaboration, par les autorités organisatrices des transports (AOT), de schémas directeurs d'accessibilité (SDA) des services de transport collectif.

Une analyse a été réalisée sur les premiers SDA finalisés. Ses principaux enseignements sont présentés ici.

Quels sont les textes juridiques importants ?

➜ L'article L 114-4 du code de l'action sociale et des familles.

➜ Le décret n° 78-1167 du 9 décembre 1978 (titre III) :

- élaboration d'un programme d'aménagement des services et installations de transport existants (avant décembre 1981) ;
- création d'un service de transport spécialement adapté si les contraintes d'exploitation du service de transport conventionnel sont incompatibles avec la nature du handicap.

➜ La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées (article 45) :

- mise en accessibilité des services de transport collectif avant le 11 février 2015 ;
- élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité des services de transport collectif au plus tard le 11 février 2008 ;
- mise en place de transport de substitution en cas d'impossibilité technique de mise en accessibilité du réseau existant ;
- élaboration d'une annexe « accessibilité » dans les plans de déplacements urbains (PDU).

➜ La directive du 13 avril 2006 relative à l'application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'accessibilité des services de transport public terrestres de personnes handicapées et à mobilité réduite.

Qu'appelle-t-on autorité organisatrice des transports ?

En France, une autorité organisatrice de transports est une des collectivités auxquelles la loi d'orientation des transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982, dite Loti, a confié la mission d'organiser un service public de transport.

À l'échelle locale, les communes, ou plus souvent leurs regroupements, sont autorités organisatrices des transports urbains. Elles en assurent l'exploitation directe en régie ou bien la délèguent à des sociétés privées. Les départements sont autorités organisatrices des transports non urbains sur leur territoire et les régions sont autorités organisatrices des transports régionaux (ferroviaires ou cars TER).

L'État a délégué à la SNCF sa compétence d'organisation des transports ferroviaires nationaux.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer

Présent pour l'avenir

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes et de Négociations sur le Climat

www.developpement-durable.gouv.fr

Les contenus des schémas directeurs d'accessibilité des services de transport collectif déjà adoptés sont très hétérogènes

Une méthodologie à mettre en place

En février 2008, à l'échéance fixée par la loi, seule une AOT sur dix avait adopté son SDA. La mise en place des SDA a été freinée par le manque de visibilité du contenu du schéma directeur et par la nécessité, pour les AOT, d'élaborer une méthodologie innovante en matière d'ingénierie de l'accessibilité.

Un sujet difficile à délimiter

La loi prévoit qu'un SDA doit :
• fixer la programmation de la mise en accessibilité des services de transports ;
• définir les modalités d'accessibilité des différents types de transports.

La directive d'application du 13 avril 2006 précise que le SDA doit également :
• établir les cas d'impossibilités techniques et définir les services de substitution ;
• définir les modalités d'organisation des services et des mesures de maintenance ;
• prévoir les conditions de révision du SDA, notamment lorsque des innovations techniques permettent de lever certaines difficultés matérielles.

Un contenu varié

Le schéma directeur se base le plus souvent sur un triptyque :
• adaptation du matériel roulant ;
• aménagement de l'infrastructure existante ;
• formation des conducteurs ou du personnel.

Certaines AOT ont également adopté des mesures centrées sur l'usager, en améliorant l'accès à l'information des personnes handicapées ou à mobilité réduite, en développant des centrales de mobilité ou en organisant des visites accompagnées de découverte des transports publics par exemple.

D'autres se sont concentrées sur le service lui-même avec des mesures garantissant la qualité du service : certification des lignes ou des services accessibles, par exemple, ou introduction d'une clause « accessibilité » dans la convention AOT/exploitant.

Les objectifs fixés par la loi sont partiellement atteints

Tous les handicaps n'ont pas été considérés

Les handicaps physique et visuel, plus facilement identifiables et pour lesquels des réponses techniques et technologiques sont connues (bus à plancher surbaissé équipé d'une palette, système d'annonce sonore des arrêts, transports à la demande, etc.) sont bien pris en compte. En revanche, les besoins des handicaps cognitif, psychique ou auditif sont souvent peu abordés.

Le SDA ne peut se contenter de solutions strictement techniques. Il est souvent nécessaire de reconfigurer l'offre de service et ses modalités de fonctionnement ou d'exploitation (accueil, information, accompagnement, etc.) et par là même les pratiques professionnelles et les mentalités.

Un manque de cohérence dans la réflexion globale sur la continuité de la chaîne de déplacement a été souligné

L'accessibilité des transports publics ne suffit pas à elle seule à assurer la continuité de la chaîne de déplacement telle que voulue par la loi du 11 février 2005. Les diagnostics n'ont pas pris en compte l'articulation nécessaire entre transports, voirie et établissements recevant du public (ERP). Cela s'explique, en partie, par le calendrier légal pour l'élaboration des divers documents : février 2008 pour les SDA, fin 2009 pour les plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE), début 2010 ou 2011 pour les ERP (échéance variant selon la catégorie de l'ERP). Les différents acteurs se sont peu ou pas concertés et rares ont été les contacts entre les AOT et les autres acteurs de l'accessibilité, notamment les autres collectivités territoriales. Quelques régions ont tout de même engagé une démarche partenariale avec les autres collectivités afin de coordonner leurs actions. Le même référentiel méthodologique avec indicateurs d'accessibilité pourrait être utilisé par tous ces acteurs pour garantir un même niveau d'accessibilité tout le long de la chaîne de déplacement, notamment des interfaces de qualité entre les différentes composantes.

Une étape importante : la concertation

Le ministère chargé des transports recommande que l'élaboration d'un schéma directeur passe par une phase préparatoire indispensable de concertation qui permettra d'établir l'état des lieux et de créer les bases d'une culture locale d'accessibilité. Cette phase est aussi importante que l'élaboration du plan d'actions lui-même.

La nécessité d'un dialogue le plus en amont possible

Selon les AOT, les associations de personnes handicapées ou à mobilité réduite ont bien été associées mais de manière variable. Si certaines ont été invitées à suivre l'ensemble du processus d'élaboration du SDA, d'autres n'ont été consultées que lorsque le schéma directeur était quasiment achevé.

L'intérêt d'une consultation de l'ensemble du milieu associatif

Les invitations des associations représentant les handicaps visibles (physique et visuel) ont été privilégiées au détriment des handicaps non visibles (auditif, cognitif et psychique). Les associations représentant les autres personnes à mobilité réduite telles que les personnes âgées, les enfants et les autres usagers n'ont été que rarement conviées. La participation de l'ensemble du milieu associatif concerné n'est pourtant pas à négliger puisque les associations sont bien souvent les seules à posséder un niveau d'expertise suffisant permettant d'identifier les besoins réels des personnes handicapées ou à mobilité réduite.

La consultation d'autres acteurs institutionnels

La réglementation prévoit, dans les cas d'impossibilité technique de mise en accessibilité de la voirie, la consultation de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Or, dans la pratique, le mode participatif a souvent pris le pas sur cette modalité réglementaire, privilégiant la validation par les associations d'usagers.

Les autorités organisatrices des transports ouvrent la voie aux autres acteurs de l'accessibilité

Un travail à saluer

Les premières AOT ont élaboré leurs SDA sans repère ni expérience antérieure (exceptionnelles furent les AOT qui avaient élaboré au début des années 1980 un programme d'aménagement des services et installations de transport). L'ingénierie privée en matière de mise en accessibilité des services de transports était peu structurée. En outre, les AOT ne disposaient pas de toute l'information nécessaire pour traiter, de manière aisée, l'ensemble des objectifs assignés par la loi du 11 février 2005, notamment de solutions validées pour répondre aux besoins des personnes handicapées cognitives et psychiques. En dépit de ces difficultés et de cette situation inconfortable, l'action et le pragmatisme ont été privilégiés face aux échéances à tenir. Cette expérience pourra être mise à profit pour les secondes générations de SDA : la directive de 2006 encourage en effet les AOT à réviser et à perfectionner leurs schémas directeurs, pour prendre en compte les éventuels innovations technologiques et changements de priorité qui auraient pu apparaître depuis l'adoption du SDA.

Les enjeux du plan de déplacements urbains (PDU)

La loi de 2005 assigne aux plans de déplacements urbains un objectif supplémentaire, à savoir améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics. À cet effet, elle prévoit que chaque PDU doit comporter une annexe traitant de l'accessibilité. Celle-ci indique les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre pour améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ainsi que le calendrier correspondant. Par ses finalités, cette annexe « accessibilité » peut être comparée au SDA.

Conclusion

Les SDA des services de transport collectif, bien que réalisés avec un peu de retard, révèlent la volonté et l'engagement d'intégrer les personnes handicapées ou à mobilité réduite dans notre société. Il faut maintenant tenir compte de cette première expérience, capitaliser les bonnes et mauvaises pratiques pour :

- faciliter l'élaboration des autres instruments de planification prévus par la loi de 2005 (à savoir les PAVE et les diagnostics d'accessibilité des ERP) ;
- pouvoir également affiner chaque programme d'action afin de garantir la continuité de l'accessibilité de la chaîne de déplacement.

Pour en savoir plus

Les publications

➡ *Les schémas directeurs d'accessibilité des services de transports. Premiers enseignements et pistes de progrès.*
Ministère du Développement durable, DGITM, Certu, Cete, 2009.

Dans la même collection :
➡ *Point sur la mise en accessibilité au 31 décembre 2008. Résultats de l'enquête 2005-2008.*
Ministère du Développement durable, janvier 2010.

Les sites

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
Délégation ministérielle à l'accessibilité
www.developpement-durable.gouv.fr/accessibilite

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (Certu)
www.certu.fr

Légifrance, le service public de la diffusion du droit
www.legifrance.gouv.fr

Les sigles

AOT : autorité organisatrice des transports
CCDSA : commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
ERP : établissement recevant du public
SDA : schéma directeur d'accessibilité
PAVE : plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics
PDU : plan de déplacements urbains

Ce document de synthèse présente les principaux résultats de l'étude intitulée *Les schémas directeurs d'accessibilité des services de transports. Premiers enseignements et pistes de progrès.* Celle-ci a été réalisée par le Certu avec l'appui des centres d'études techniques de l'équipement (Cete), à la demande de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

Parution : mai 2010
Réf : DICOM/DMA/PLA/10002
Conception graphique et réalisation : MEEDDM/SG/DICOM/DIE
Illustrations : STOMP
Impression : MEEDDM/SG/SPSSI/ATL2/Atelier de reprographie
Brochure imprimée sur du papier certifié écolabel européen
www.eco-label.com

Présent pour l'avenir

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer,
en charge des Technologies vertes
et des Négociations sur le climat
Délégation ministérielle à l'accessibilité
Tour Voltaire - 92055 La Défense Cedex
Tél. 01 40 81 21 22

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer

www.developpement-durable.gouv.fr