

Les schémas directeurs d'accessibilité des services de transport

*Premiers enseignements
et pistes de progrès*

Les schémas directeurs d'accessibilité des services de transport

*Premiers enseignements
et pistes de progrès*

Certu

centre d'Études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9 rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone : 04 72 74 58 00
télécopie : 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers : Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Ils pourront y trouver des repères qui les aideront dans leur démarche. Mais le contenu présenté ne doit pas être considéré comme une recommandation à appliquer sans discernement, et des solutions différentes pourront être adoptées selon les circonstances.

Références : Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel doit savoir. Le Certu a suivi une démarche de validation du contenu et atteste que celui-ci reflète l'état de l'art. Il recommande au professionnel de ne pas s'écarter des solutions préconisées dans le document sans avoir pris l'avis d'experts reconnus.

Débats : Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur : <http://www.certu.fr>

Organisme commanditaire : DGITM			
Titre : Les schémas directeurs d'accessibilité des services de transports			
Sous-titre : premiers enseignements et pistes de progrès		Date d'achèvement : avril 2009	Langue : français
Organisme auteur : Certu	Rédacteurs : Sylvie Mathon Coordonnateurs : Edmée Richard, Maryvonne Dejeammes Contributeurs : réseau des CETE		Relecteur assurance qualité : Gérard Hillaire (DGITM/SFC)
Résumé La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, confie aux autorités organisatrices de transports l'élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité (SDA) pour définir les modalités de l'accessibilité des systèmes de transports collectifs aux besoins des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite, dans une logique globale de chaîne du déplacement. Les SDA sont les premiers documents de planification et de programmation dans l'échéancier fixé par la loi aux collectivités territoriales. Les SDA « essuient les plâtres », ils sont les premiers à formaliser, dans le cadre d'un document, les enjeux et les objectifs fixés par la loi et à les décliner en actions et en moyens à mettre en œuvre. Au premier semestre 2008, peu nombreuses sont les autorités à avoir élaboré et approuvé leurs SDA avant la date fixée. À la demande de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, le Certu, avec l'appui des Centres d'études techniques de l'Équipement (CETE), a conduit l'analyse des premiers documents, une vingtaine, approuvés par des intercommunalités, des conseils généraux et des conseils régionaux. L'objectif de ce rapport est de dégager les enseignements et examiner si les points prévus par la loi et la directive d'application du 13 avril 2006 étaient abordés, dans quelle mesure la concertation avec les associations d'usagers avait permis d'enrichir les partenariats et la qualité des SDA, comment étaient prises en compte les interfaces avec la voirie et le cadre bâti, si la programmation et les estimations financières étaient présentes, enfin quelles actions d'accompagnement étaient prévues. Des difficultés rencontrées par les autorités organisatrices de transports sont tirées des pistes de progrès, notamment quant à la gouvernance et à la méthode, au rôle de la commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées installée au niveau communal ou intercommunal et à la mise en place de services de substitution en cas d'impossibilité technique avérée.			
Remarques complémentaires éventuelles :			
Thème général et thème : Systèmes de transport, Ville accessible à tous			
Ouvrages sur le même thème : Élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité des services de transports départementaux - guide méthodologique (2007) Schémas directeurs d'accessibilité de transports urbains : éléments de méthode (2008) Bus et points d'arrêt accessibles à tous – guide méthodologique (2001) + additif au guide(2008)			
Mots clés : transports publics, accessibilité, personnes à mobilité réduite		Diffusion :	Web : oui ☒ non ☐
Nombre de pages 72	Tirage : 50 ex	Confidentialité :	Bibliographie : oui

Avant-propos

Dans le présent rapport, le mot « accessibilité » est employé au sens de 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, c'est-à-dire la possibilité pour l'ensemble de la population dont les Personnes à mobilité réduite (PMR) d'accéder aux espaces et aux services, et non dans son acception plus générale de desserte des territoires.

Accessibilité : capacité à être atteint par une clientèle, lorsque l'on parle d'un service, d'un message. De accéder, parvenir (source : Les mots de la géographie, dictionnaire critique, Éditions Reclus, la Documentation Française).

Remerciements

Ont contribué à la réalisation de l'ouvrage :

- David Dubois (CETE Est),
- Amélie Goepp et Mathieu Rabaud (CETE Normandie-Centre),
- Nicolas Jouve et Sylvie Mathon (CETE Nord-Picardie),
- Anne Le Ruyet, Mickael Pottier et Chantal Poyet (CETE Lyon),
- Stéphane Patouillard (CETE Méditerranée),
- Myriam Montcouquiol (CETE Sud-Ouest)

La rédaction de l'ouvrage a été réalisée par Sylvie Mathon, le pilotage et la coordination ont été assurés par Maryvonne Dejeammes et Edmée Richard (Certu).

La relecture de l'ouvrage a été effectuée par Christian Lebondidier du Certu, Annette Gogneau et Gérard Hillaire de la DGITM (Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer).

Le groupe de travail tient aussi à remercier l'ensemble des autorités organisatrice de transport qui ont procédé, pour ce qui les concerne, à la vérification des éléments d'analyse des schémas directeurs d'accessibilité.

Sommaire

Introduction	7
1. Préambule méthodologique	9
1.1 L'objectif et la méthode d'analyse des premiers SDA	9
1.2 Les principes posés par la loi du 11 février 2005 et la directive d'application du 13 avril 2006	10
2. Les enjeux, les modalités d'élaboration et la structuration des SDA	17
2.1 Premiers éléments sur la structure des documents	17
2.2 Les problématiques reprises par les SDA	19
2.3 Quels enjeux et objectifs recherchés par les SDA ?	20
2.4 La démarche de projet, mode opératoire utilisé pour élaborer les SDA	24
3. Les actions généralement mises en place	35
3.1 La typologie des actions	35
3.2 L'impossibilité technique avérée	39
3.3 Les services de substitution et TAD	40
3.4 La programmation des actions	41
3.5 La procédure de dépôt de plainte	42
4. Les premiers enseignements et pistes de progrès	43
4.1 Le respect des termes de la loi	43
4.2 L'antériorité de la prise en compte de l'accessibilité: un atout pour appréhender la chaîne du déplacement	44
4.3 Une première génération de SDA : première étape vers un service à la mobilité?	44
4.4 La commission intercommunale pour l'accessibilité, vers une nouvelle gouvernance?	45
4.5 Articuler les politiques à l'échelle des territoires	47
4.6 Vers une professionnalisation progressive des acteurs	49
Conclusion	51
Annexes	53
Annexe 1 - Glossaire	53
Annexe 2 - Lois, décrets, directives, arrêtés, circulaires	54
Annexe 3 - Directive du 13 avril 2006	57

Introduction

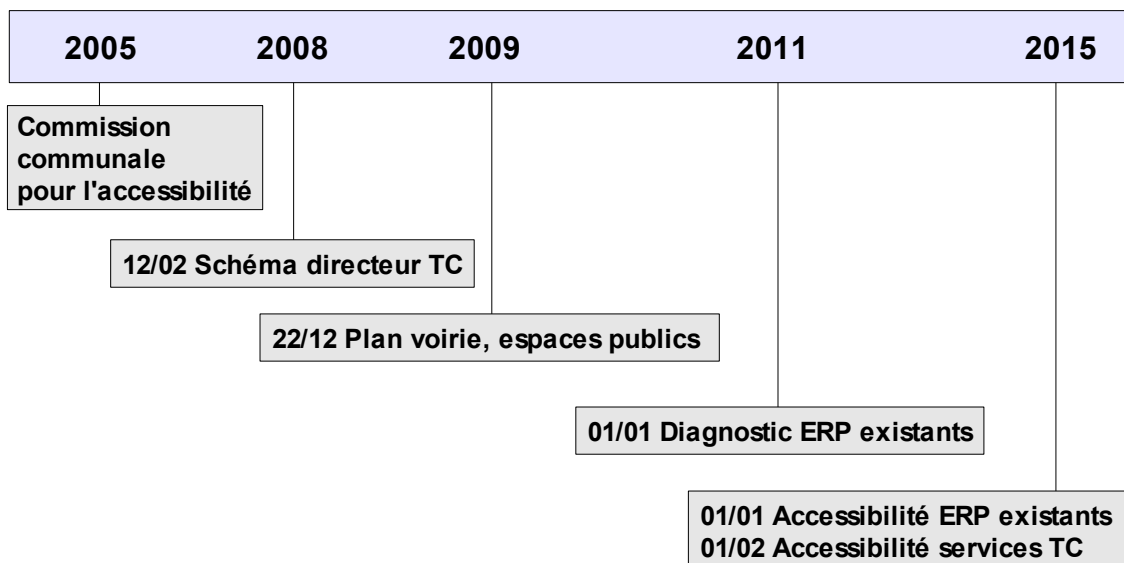
Dans une logique globale de chaîne de déplacements, la loi 11 février 2005 confie aux autorités organisatrices des transports (AOT), le soin d'élaborer un schéma directeur d'accessibilité (SDA) pour adapter les transports en commun aux besoins des personnes dont la mobilité est réduite (PMR).

L'articulation entre les domaines des transports, de la voirie et des bâtiments représente à la fois l'enjeu essentiel de la loi, mais également la principale difficulté. En effet, les cultures professionnelles restent souvent très cloisonnées. Dans les collectivités, les services chargés des constructions/bâtiments, des politiques de logement, de l'aménagement de la voirie, des transports publics sont séparés et travaillent rarement ensemble. Le morcellement des savoir-faire techniques est renforcé par l'enchevêtrement des compétences juridiques. Des collectivités territoriales différentes sont chargées d'un « morceau » de la chaîne : les communes (voirie/trottoirs, pouvoirs de police du maire, Établissements Recevant du Public communaux...), les Établissements Publics de Coopération Intercommunale (voirie, espace public, transports collectifs urbains, logements et Établissements Recevant du Publics intercommunaux...), les conseils généraux (voirie, collèges, transports scolaires et interurbains), les conseils régionaux (transports ferroviaires de voyageurs, lycées, développement du territoire...), l'État (réseau TGV, universités, hôpitaux...).

Cette loi succède à d'autres lois sur le handicap dont la première date de 1975. Sous leur impulsion, le handicap a progressivement été pris en compte de manière thématique, dans la conception des bâtiments recevant du public ou sur la voirie. Mais, cette prise en compte portait essentiellement sur le handicap moteur (personne en fauteuil).

La loi du 11 février 2005 a une ambition plus large et pose le principe de l'accessibilité de la chaîne du déplacement pour les personnes à mobilité réduite (et non plus seulement le handicap moteur).

Les échéances de diagnostics, schémas et plans d'accessibilité depuis fév. 2005 :



Les SDA apparaissent comme les premiers documents de programmation dans l'échéancier fixé par la loi : ils devaient être élaborés au plus tard en février 2008. Ils seront complétés par les Plans de Mise en Accessibilité de la Voirie et des Espaces Publics (décembre 2009) et les diagnostics d'accessibilité des ERP (2010). L'ensemble de ce dispositif de planification et de programmation vise à rendre accessible l'ensemble des éléments qui composent la chaîne du déplacement, en particulier les ERP et les transports d'ici 2015.

Démarches pionnières du dispositif global de planification, les SDA « essuient les plâtres » en expérimentant les méthodes, en formalisant les enjeux et les objectifs, en évaluant les moyens à mettre en œuvre et les modes opératoires à faire évoluer. Cette complexité contribue probablement au retard constaté par les autorités organisatrices de transports (AOT) puisqu'en février 2008, rares étaient les SDA élaborés dans le temps imparti par la loi. De nombreuses autorités organisatrices des transports prévoient de l'achever seulement en 2009.

L'objet de cette étude est d'analyser ces premières démarches pour établir un état de l'art, capitaliser les expériences et prendre un recul « critique » mais constructif pour veiller au respect des principes posés par la loi. Une vingtaine de SDA a été analysée, représentant plusieurs échelons institutionnels : régions, départements et Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

À cette étape, le souci de cohérence du dispositif d'ensemble est essentiel puisqu'il s'agit des « premiers » documents de programmation. La présente analyse vise à vérifier les points suivants :

- *l'ensemble des points prévus par la loi et la directive d'application est-il abordé ?*
- *dans quelle mesure la concertation a-t-elle permis d'enrichir les partenariats et la qualité du SDA ?*
- *les SDA s'inscrivent-ils dans une démarche de chaîne du déplacement ? Quels sont les éléments qui permettent d'assurer la prise en compte des interfaces avec la voirie et le bâti ?*
- *la mobilité réduite est-elle appréhendée de manière large ? Le SDA porte-t-il sur certains types de handicap davantage que sur d'autres ?*
- *quelles sont les actions généralement prévues ? Quels en sont les objectifs attendus ? Le lien avec les diagnostics est-il explicité ?*
- *comment est organisée la programmation des actions dans le temps ? Les estimations financières sont-elles présentes ? Quels sont les budgets accordés à la mise en accessibilité des TC ?*

L'analyse porte exclusivement sur les documents de SDA approuvés et diffusés par les AOT (document + annexes). Il peut donc arriver que le document final ne retrace pas l'intégralité des démarches de concertation et/ou de diagnostic menées en amont. Ce constat constituera, en tant que tel, un élément d'enseignement.

1. Préambule méthodologique

Le schéma directeur est un dispositif de planification et de programmation permettant d'aboutir à l'accessibilité des transports collectifs d'ici 2015. La directive du ministère chargé des transports du 13 avril 2006, diffusée par les préfets aux autorités compétentes, indique notamment que le schéma directeur d'accessibilité :

- définit les modalités de l'accessibilité des différents types de transport public ;
- définit les services de substitution qui seront mis en place ou les principes d'organisation les concernant ;
- précise les dispositions prises pour assurer l'intermodalité avec les réseaux de transport public des autres autorités organisatrices ;
- établit la programmation des investissements à réaliser et des mesures d'organisation à mettre en œuvre dans le délai de 10 ans.

1.1 L'objectif et la méthode d'analyse des premiers SDA

La directive d'application du 13 avril 2006 prévoit explicitement un suivi de la mise en œuvre par les autorités compétentes, des obligations nouvelles prévues par la loi du 11 février 2005. Le présent rapport contribue à cette mission de veille en effectuant un état de l'art à partir de l'étude des documents des SDA.

L'analyse des documents des SDA a fait l'objet d'un travail partenarial entre la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), le Certu et le réseau des Centres d'études techniques de l'Équipement (CETE). La collecte a été réalisée dans un premier temps par le CETE du Sud-Ouest. Une grille de lecture a ensuite été élaborée pour permettre aux CETE d'effectuer une première lecture du contenu des SDA.

Le rapport est la synthèse de ces lectures. Il se propose, tout d'abord, de faire ressortir les points saillants pour proposer, en dernière partie, des pistes de progrès.

L'étude porte sur les documents définitifs à l'exclusion des SDA en projet.

La liste des SDA analysés est la suivante :

Pour l'échelon régional, les SDA de conseils régionaux analysés sont :

- Bourgogne,
- Bretagne,
- Picardie.

Pour l'échelon départemental, les SDA de conseils généraux :

- Bas-Rhin,
- Haute-Loire,
- Ile-et-Vilaine,
- Isère,
- Rhône,
- Saône-et-Loire.
-

Pour l'échelon intercommunal, les SDA :

- communautés d'agglomération ou urbaines de :
 - Boulonnais,
 - Choletais,
 - Grand Dijon,
 - Grand Nancy,
 - Pays d'Aubagne et de l'Etoile,
 - Pays Viennois,
 - Pays Voironnais,
 - Rennes,
 - Saint-Étienne,
- Syndicat Mixte de Transports :
 - Caen,
 - Nancy,
 - Périgueux,
 - SYTRAL à Lyon.

1.2 Les principes posés par la loi du 11 février 2005 et la directive d'application du 13 avril 2006

L'objet du présent rapport est d'analyser le contenu des SDA au regard des textes.

Au préalable, nous rappellerons les principes :

- posés par 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 ;
- précisés par la directive du 13 avril 2006 relative à l'application de la loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'accessibilité des services de transport public terrestres de personnes handicapées et à mobilité réduite.

1.2.1 La finalité

Comme le rappelle la directive, la loi n° 2005-102 a été adoptée **en vue de donner une nouvelle impulsion** à l'intégration dans la société des personnes handicapées. La prise en compte du handicap n'est pas une préoccupation récente ou nouvelle, la première loi dans ce domaine datant de 1975¹.

L'enjeu est de promouvoir une approche globale et cohérente de l'ensemble des différentes actions menées sur l'environnement des personnes à mobilité réduite.

¹ Loi 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

Les critères à prendre en compte pour l'analyse des SDA porteront sur les éléments éclairés par la directive comme constituant la nouveauté de cette loi, rappelés ci-après :

- la prise en compte de **tous les types de handicap**, non seulement moteurs, mais aussi sensoriels (atteignant la vue et l'ouïe), cognitifs et psychiques ;
- la volonté de traiter **l'intégralité de la chaîne du déplacement**, en liant dans une même approche urbanisme, voirie et espaces publics, transports et leur intermodalité, afin d'éliminer toute rupture dans les déplacements pour les personnes affectées d'une déficience.

Dans ce contexte, l'élaboration d'un SDA, prévue par l'article 45 de la loi n° 2005-102, fait partie d'un dispositif plus large et global. La loi confie la compétence d'élaboration aux « autorités compétentes pour l'organisation du transport public ».

Les autorités compétentes pour élaborer un SDA

« Les Autorités Organisatrices de Transports (AOT) au sens de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ou le Syndicat des transports d'Île-de-France prévu à l'article 1er de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France et, en l'absence d'autorité organisatrice, l'État, ainsi que les exploitants des aérodromes mentionnés à l'article 1609 quater viciés A du code général des impôts et les gestionnaires de gares maritimes dont la liste est fixée par arrêté en fonction de l'importance de leur trafic, élaborent un schéma directeur d'accessibilité des services dont ils sont responsables, dans les trois ans à compter de la publication de la présente loi. »

La finalité d'un SDA est donc commune aux AOT, qu'elles soient régionales, départementales ou urbaines : assurer l'accessibilité de la chaîne du déplacement aux personnes handicapées et à mobilité réduite sur un territoire donné.

Nous attacherons donc une importance particulière à la concrétisation de cet objectif dans l'analyse des premiers SDA.

La chaîne du déplacement, principe de référence.

L'article 45 de la loi n° 2005-1002 précise que « la chaîne du déplacement qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. »

Les bénéficiaires de l'accessibilité, une acception large de la population concernée.

Ce sont les personnes en situation de handicap, celui-ci étant défini par l'article L.114 du code de l'action sociale et des familles comme « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques,

Les personnes à mobilité réduite sont définies par la directive 2001/85/CE du Parlement et du Conseil européen du 20 novembre 2001. Il s'agit de « toutes les personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics, telles que, par exemple, personnes souffrant de handicaps sensoriels et intellectuels, personnes en fauteuil roulant, personnes handicapées des membres, personnes de petite taille, personne âgées, femmes enceintes, personnes transportant des bagages lourds et personnes avec enfants (y compris enfants en poussette) ».

1.2.2 Les principes d'élaboration et de contenu des SDA

D'après les termes de la directive d'application d'avril 2006, le SDA définit les modalités de l'accessibilité des différents types de transport. Il s'agit d'un document de programmation. L'objectif opérationnel est de rendre accessible le champ spécifique des services de transport au sein de la chaîne du déplacement.

À titre de principe d'élaboration d'un SDA, la directive recommande en particulier :

- une **concertation** organisée avec l'ensemble des acteurs concernés et principalement les associations représentatives de personnes handicapées aux différentes phases de la démarche, qui commence par un état des lieux ;
- une **coordination** des différentes autorités organisatrices des transports urbains, départementaux et régionaux lors de l'élaboration de leurs schémas respectifs ainsi que les autorités gestionnaires des voiries pour les points d'arrêt et stations ;
- une **progressivité** dans la mise en œuvre des mesures appropriées.

D'après la directive, l'élaboration d'un SDA commence par la réalisation d'un **état des lieux** en matière d'accessibilité des services et des réseaux, état des lieux qui fait partie du SDA. Il comprend notamment le diagnostic des conditions d'accessibilité des ERP liés aux services de transport (les gares en particulier).

En sus d'établir un état des lieux, « le schéma directeur d'accessibilité :

- définit les **modalités** de la mise en accessibilité des différents types de transport (aménagement et équipement des installations d'accès aux véhicules, dispositions concernant les matériels roulants, les mesures d'exploitation et d'organisation des services, les correspondances et les échanges entre les différentes lignes de transport public) ;
- établit les **éventuels cas de dérogation** visés ci-après et définit les services de substitution qui seront mis en place dans le délai de trois ans à compter de l'approbation du schéma par l'autorité organisatrice responsable et les principes d'organisation les concernant. Il précise les dispositions prises pour assurer l'intermodalité avec les réseaux de transport public des autres autorités organisatrices ;
- établit la **programmation des investissements** à réaliser et des mesures d'organisation à mettre en œuvre dans le délai de dix ans édicté par la loi pour la mise en accessibilité des services de transports collectifs. Il définit les objectifs en matière de fonctionnement des dispositifs de mise en accessibilité des services de transport et les conditions de leur maintenance ;
- prévoit les **conditions de sa mise à jour** au cas où des évolutions technologiques permettraient d'apporter des solutions aux impossibilités techniques avérées identifiées initialement. »

Le champ des dérogations à l'obligation de mise en accessibilité des services de transport collectif est limité à deux cas :

- aux réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés ;
- aux cas d'impossibilité technique avérée.

Concernant les ERP dont les gares, trois cas de dérogations sont prévus :

- après démonstration de l'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité ;
- en raison de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural ;
- lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations à apporter et leurs conséquences.

Les dérogations relatives aux ERP sont accordées par arrêté préfectoral après avis conforme de la commission consultative départementale de la sécurité et de l'accessibilité (CCDSA) et s'accompagnent obligatoirement de mesures de substitution pour les ERP remplissant une mission de service public, comme c'est le cas pour les gares ou stations ferroviaires ou les gares routières de voyageurs.

L'impossibilité technique avérée pour disproportion manifeste est étendue aux problématiques des services de transport, lorsque le nombre d'emplacements d'arrêts à rendre accessibles est très élevé (comme par exemple, dans le cas où il s'agit de rendre accessible l'ensemble des arrêts de car d'un territoire départemental). La directive précise que l'impossibilité technique pourra s'apprécier en fonction des secteurs desservis (urbains, péri-urbains ou ruraux) au regard, d'une part, de la disproportion manifeste entre les travaux à réaliser et leur impact sur le fonctionnement normal du service de transport et sur les conditions générales de sécurité et, d'autre part, des mesures prises au titre du schéma directeur de mise en accessibilité des services de transport public élaboré par l'autorité responsable concernée, après concertation avec les associations représentatives de personnes handicapées. En revanche, la loi ne prévoit pas de possibilité de dérogations concernant le matériel roulant acquis lors d'un renouvellement de matériel ou à l'occasion d'une extension des réseaux.

Le transport des élèves handicapés a fait l'objet d'une circulaire aux préfets, en date du 3 mai 2007, en complément de l'arrêté relatif au matériel roulant. Elle indique que la mise en accessibilité des services de transports scolaires (SATPS) se faisant progressivement, le maintien des transports spécialisés dédiés aux élèves handicapés est indispensable. Elle rappelle que tous les services de transport public, dont les SATPS, devront être rendus accessibles au plus tard le 11 février 2015.

Des solutions alternatives doivent être mises en place. Comme l'indique la directive d'avril 2006, il peut s'agir de :

« - **Service de transport de substitution** : service de transport public accessible assurant, dans des conditions analogues, la desserte d'une ligne de transport non accessible ; cela peut être, par exemple, une ligne ou un réseau d'autobus accessible ou un service de transport public à la demande se substituant à la desserte d'une ligne de métro non accessible, ou un service par autocar accessible ou un service de transport public à la demande se substituant à la desserte d'une ligne ferroviaire non entièrement accessible ;

- **Mesure de substitution** : aide humaine, organisationnelle ou technique telle que prévue dans les cas de dérogation pour une impossibilité technique avérée en matière d'accessibilité aux établissements recevant du public (ERP) remplissant une mission de service public. »

1.2.3 L'articulation avec les autres maillons de la chaîne, l'interface avec l'urbanisme et la dimension intermodale.

La notion de chaîne implique une notion d'articulation entre les différents éléments pour rendre le parcours accessible, de bout en bout. Autrement dit, il ne suffit pas de rendre accessibles chacun des éléments séparément, il est nécessaire de veiller au traitement de leurs interfaces. Il s'agit d'articuler des actions menées entre les différents maillons (bâti, espace public, transports), à différentes échelles du territoire, du plus proche (le quartier, la commune de résidence) ou plus éloigné (un équipement intercommunal, une gare, etc.), le tout dans une logique d'intermodalité entre les différents modes de transports.

En tant que document de planification portant sur les services de transport, le SDA devrait logiquement intégrer des éléments permettant d'assurer les interfaces avec la voirie et les ERP dans le cadre de l'état des lieux ou du plan d'actions.

La directive précise : « Pour atteindre l'objectif d'accessibilité totale des différents maillons de la chaîne du déplacement et coordonner les mesures d'adaptation entre les acteurs, plusieurs outils de planification sont prévus par le législateur ainsi qu'une instance d'évaluation, de suivi et de propositions qui sont les suivants :

- le schéma directeur d'accessibilité des services de transport collectif ;
- le plan d'accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics ;
- l'annexe « accessibilité » des Plans de Déplacements Urbains (PDU) ;
- la commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées. »

Elle recommande de trouver les modalités de coordination entre les autorités compétentes pour l'élaboration d'un SDA ou d'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics, de manière à mener autant que possible en parallèle l'établissement des documents et les mesures d'adaptation qu'ils comportent.

Lorsqu'un plan de déplacements urbains existe (PDU), le lien entre un SDA et le PDU est assuré au travers du volet accessibilité du PDU, qui devra indiquer les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics ainsi qu'un calendrier de réalisation. Ce volet accessibilité pourra reprendre, en tant que de besoin, les éléments figurant dans les schémas directeurs d'accessibilité des services de transports collectifs.

La mise en œuvre des dispositions législatives concerne :

- l'ensemble des autorités organisatrices de transport public au sens de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs LOTI, autorités organisatrices de transports publics urbains (AOTU), syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), autorités responsables de l'organisation des transports départementaux et régionaux et l'État pour les services de transport routier non urbains prévus à l'article 29-I de la LOTI, la SNCF pour les services nationaux en qualité de responsables de l'élaboration des schémas directeurs d'accessibilité des services de transports qu'ils organisent ;
- l'établissement « Réseau ferré de France » en tant que maître d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national ;
- les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale pour l'élaboration du plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces

publics ainsi que pour la constitution d'une commission communale ou intercommunale ;

- les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les syndicats mixtes compétents en matière d'organisation des transports publics urbains pour le volet « accessibilité » des plans de déplacements urbains ;
- les autorités organisatrices de transport ou, le cas échéant, les entreprises procédant à l'acquisition de matériels roulants affectés à l'exécution du service public des transports de personnes.

N'entrent pas dans le champ d'application des dispositions de l'article 45 de la loi du 11 février 2005, les véhicules affectés aux services occasionnels de transport public routier de personnes, qui ne relèvent pas des activités de service public au sens de l'article 7-II de la LOTI.

2. Les enjeux, les modalités d'élaboration et la structuration des SDA

L'analyse proposée est effectuée à partir d'une lecture des documents des SDA. Il s'agit d'une étude de documents et non d'une étude de cas pour laquelle des entretiens auprès des acteurs auraient été nécessaires. La structure des documents, la formalisation des enjeux du territoire et des objectifs en matière d'accessibilité, la présentation des méthodes de concertation et de diagnostic, des plans d'actions et des modalités d'évaluation sont étudiés. Il peut exister un décalage entre le contenu du SDA et la réalité du terrain. L'objectif d'une étude de document est de s'attacher aux modalités de formalisation des démarches au sein d'un document dont la vocation est de servir de référence actuelle et à venir pour les acteurs en présence.

2.1 Premiers éléments sur la structure des documents

La structure des documents procure une première indication formelle sur la valeur accordée au SDA localement. Certains schémas prennent la forme d'une note, d'autres ont une vocation pédagogique voire une dimension partenariale affichée. La consistance des documents est très variable. Certains comportent une dizaine de pages et prennent la forme d'une note de synthèse (ex: SDA du syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération caennaise, SDA Saint-Etienne Métropole, SDA du SMT de Nancy). D'autres comptent plus d'une cinquantaine de pages et sont généralement structurés autour de plusieurs parties distinctes : le diagnostic, les enjeux et les modalités d'élaboration, les actions du SDA et des annexes plus opérationnelles (Ex: SDA Région Picardie, SDA du pays vironnais).

Le SDA du conseil général de l'Isère revêt, quant à lui, l'allure d'un plan d'actions où les éléments de diagnostic apparaissent peu. Il est structuré sous forme de fiches-actions (enjeux/objectifs, coûts, contraintes, partenariat, etc.) accompagnées d'une brève introduction. La dimension politique et le sens général donné au SDA sont implicites au profit d'une grande lisibilité du plan d'action.

À l'inverse, le SDA de Rennes Métropole décrit sa réflexion de manière explicite, en s'appuyant sur des éléments de diagnostic étayés pour les décliner en actions. Il ne permet pas de récapituler l'ensemble des actions prévues, qu'il est nécessaire de rechercher dans le texte. En revanche, il est aisé de faire le lien entre l'action prévue et l'élément de diagnostic auquel elle répond.

Quelques SDA structurés en plusieurs parties

Le SDA de la communauté d'agglomération du pays viennois comporte :

- **deux parties**, la première présente le contexte et les données locales dans lequel se situe l'élaboration du schéma directeur, la deuxième expose les orientations et les prescriptions définies pour la mise en œuvre d'un réseau de transport accessible sur le territoire de la CAPV ;
- **deux annexes** précisent les données techniques et réglementaires de l'accessibilité des services de transport et la démarche de mise en œuvre des aménagements des arrêts de bus.

Le SDA du pays d'Aubagne et de l'Étoile comprend 9 parties + annexes.

Il reprend assez fidèlement les préoccupations posées par la directive :

- le contexte législatif ;
- la démarche d'élaboration ;
- le contenu du SDA ;
- les modalités de l'accessibilité du réseau de transport public ;
- les services de substitution mis en place et les principes d'organisation ;
- les dispositions prises pour assurer l'intermodalité avec les réseaux de transports publics des AOT ;
- la programmation des investissements et des mesures d'organisation à l'horizon 2015 ;
- les lignes accessibles aux PMR et le Guide Accessibilité ;
- les transports scolaires.

À quelques exceptions près, les termes précis de la loi sont rappelés. Par ce rappel littéral, les SDA s'inscrivent dans un souci de conformité au texte, comme l'explique le SDA du Choletais *“le contenu du schéma réalisé par la Communauté d'Agglomération du Choletais doit donc se conformer à ces impératifs”*.

Quelques SDA revêtent une dimension plus politique, marquée par exemple, par le mot du président de l'AOT en éditorial. C'est le cas des SDA du Sytral pour l'agglomération lyonnaise ou du Pays voironnais.

En novembre 2008, seuls 10 % des SDA ont été approuvés par l'assemblée délibérante de l'AOT. La plupart des SDA présentent les modalités d'approbation ou joignent la copie de la délibération de l'assemblée qui a approuvé le SDA (Ex: SDA de Saint-Étienne Métropole). La plupart fait valider le document par leur organe délibérant. Dans deux ou trois cas, l'instance de validation du document n'est pas l'assemblée délibérante mais le comité de pilotage et/ou la commission d'accessibilité qui n'ont pourtant aucune compétence décisionnelle. D'autres enfin, n'évoquent pas de modalités particulières, il est difficile de savoir si le document a été ou non validé.

Rappelons que l'approbation des actes des organes délibérants est précisée par le code général des collectivités territoriales. Les autres actes ne sont que des mesures préparatoires qui n'ont pas à être inscrites sur le registre des délibérations ni communiquées au préfet.

Enseignements sur la structuration des SDA

Les modalités d'approbation ne sont pas toujours explicitées dans le document. Sur la forme, certains SDA présentent une structuration agréable et claire, dont la portée pédagogique confère une vocation « grand public ».

2.2 Les problématiques reprises par les SDA

Les problématiques et les méthodes utilisées sont sensiblement différentes selon qu'il s'agisse d'AOT urbaines, de conseils généraux et de conseils régionaux. Les départements semblent avoir davantage de difficultés que les régions ou les AOT urbaines, à appréhender la complexité de l'exercice compte tenu des caractéristiques de densité des territoires qu'ils ont à desservir et des spécificités de leurs organisations de transport. Le réseau ferroviaire comme les réseaux urbains bénéficient généralement d'un maillage plus fort et s'inscrivent dans des territoires plus denses. Pour les régions, la mise en accessibilité des points d'arrêts non gérés (PANG) révèle des difficultés proches de celles rencontrées par les départements pour les points d'arrêt d'autocars.

Les SDA des conseils généraux mettent en évidence la difficulté de rendre accessibles l'ensemble de leur réseau, arrêts et matériels roulants, dans un contexte de desserte de territoires interurbains souvent très étendus et peu denses. La présence de services de transports à la demande organisés par les départements témoigne d'une alternative qu'ils ont dû mettre en place bien avant 2005, pour répondre aux besoins de personnes isolées ou à mobilité réduite. Ce service répondait également aux contraintes de territoires à faible densité. Dans ce contexte, les SDA des conseils généraux analysés font davantage le choix que les autres AOT de déroger aux obligations pour opter pour des services de substitution proches des actuels services à la demande. De plus, les conseils généraux ont, depuis la loi d'orientation n° 75-534 du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées, une connaissance fine des besoins des élèves handicapés dont ils assurent la prise en charge des frais de transport liés à la fréquentation d'un établissement scolaire.

L'antériorité de la prise en compte des problématiques d'accessibilité, les périmètres géographiques et les compétences en matière de transport sont différents selon l'échelon institutionnel. Pourtant, il existe des points communs à l'ensemble des AOT, quelles que soient leurs compétences ou la taille de leur réseau :

- un même enjeu : assurer **la chaîne du déplacement et l'accessibilité** des PMR en tout point d'un territoire, du local au plus éloigné ;,
- des **méthodes de diagnostic proches, des indicateurs d'accessibilité** qui pourraient être communs ;,
- un besoin d'**articuler les démarches entre elles** pour assurer leur cohérence d'ensemble.

C'est pourquoi nous avons pris le parti d'analyser l'ensemble des SDA déposés de manière à identifier les points communs mais également, les spécificités en fonction des territoires.

Enseignements

Quelle que soit l'autorité organisatrice des transports (urbaine, départementale ou régionale), les SDA se retrouvent autour d'une **même problématique**, celle d'assurer l'accessibilité du maillon « transport » de la chaîne du déplacement.

2.3 Quels enjeux et objectifs recherchés par les SDA ?

La majorité des SDA s'inscrit dans les lois (LOTI et loi de 2005) en formalisant une idée large de l'accessibilité qui ne se réduit pas à la seule prise en compte de handicaps mais qui relève d'un droit au déplacement pour tous. Il est probable que ces SDA « de première génération » contribueront à initier une réflexion collective et transversale sur le sens et le niveau de service à procurer aux individus-usagers dont la mobilité est réduite par rapport au plus grand nombre. Cette dimension culturelle ne doit pas être sous-estimée, elle représente un des atouts des premiers SDA.

Pour le **syndicat mixte de Périgueux**, l'accessibilité s'entend comme le fait d'« *offrir à l'ensemble de la population, le droit de pouvoir se déplacer librement* ». En adaptant le service aux personnes les moins mobiles, les AOT estiment qu'elles répondent au plus grand nombre d'utilisateurs. Pour le Pays voironnais, « *cela suppose un changement culturel car il s'agit de créer un environnement facilitant l'accès aux services et plus largement à la vie dans la cité* ».

Pour la **communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Étoile**, l'accessibilité revêt trois dimensions : « *l'accessibilité géographique ou spatiale, l'accessibilité sociale et l'accessibilité physique* ».

Le **conseil régional de Picardie** déclare en préambule : « *Dans cet esprit, le conseil régional a décidé de s'approprier cette loi pour créer une véritable mobilisation plutôt que de l'appliquer comme une contrainte supplémentaire* ».

Le SDA du **Pays voironnais** comme celui de **Rennes Métropole** vont au-delà d'une affirmation du droit aux transports, en précisant que « *l'accessibilité s'inscrit pleinement dans une démarche de développement durable* ».

Quelques enjeux identifiés dans les SDA

Le document de la **communauté d'agglomération du Pays viennois** identifie trois enjeux :

- l'accessibilité comme élément déterminant pour l'insertion sociale : s'instruire et travailler, participer à la vie de la cité, se distraire, nouer des liens amicaux et sociaux, rencontrer sa famille,
- l'accessibilité comme facteur d'un niveau global de service des réseaux de transports, pas uniquement pour les PMR,
- la réponse aux obligations de la loi du 11 février 2005.

Celui du **conseil régional de Picardie** estime que le SDA constitue avant tout, le moyen de :

- créer une dynamique nouvelle vis-à-vis de la prise en compte de tous les handicaps,
- engager un processus nouveau au niveau de chacun des acteurs et partenaires de la chaîne de déplacement, consistant notamment à amorcer, organiser, réussir et pérenniser la concertation et le partenariat avec les associations représentatives des PMR et avec les autres autorités organisatrices des transports,
- déclencher un nouveau regard et une nouvelle approche du handicap.

Le document de **Rennes Métropole** inscrit la démarche d'accessibilité dans une logique plus large, celle du développement durable, en déclinant les trois piliers :

- économique : création de nouveaux équipements, création d'emplois et augmentation du nombre d'usagers,
- environnemental : promotion des transports en commun, désengorgement du trafic automobile,
- social : concertation, facilitation des déplacements de tous.

L'expression des enjeux d'accessibilité reste très générique comme une finalité de politique générale à atteindre à terme. Elle pourrait s'appliquer à n'importe quel territoire, quelles que soient ses spécificités. Les enjeux sont rarement déclinés en fonction du contexte local. Ils ne permettent pas de mettre en évidence les spécificités à l'échelle du territoire sur lequel porte le SDA si les efforts d'accessibilité doivent porter sur telle partie du territoire pour des raisons de densité, d'offre mal adaptée, de besoins exprimés ou de projet de requalification en cours.

2.3.1 La chaîne du déplacement : une notion nouvelle reprise dans la plupart des SDA

La chaîne du déplacement est « **LA** » notion nouvelle introduite par la loi de 2005, elle est généralement bien rappelée comme l'un des principaux objectifs à rechercher.

Au-delà de l'exercice de formalisation, la traduction puis la concrétisation de cette notion dans les états des lieux et dans les pistes d'actions est très variable, souvent même absente. L'écart entre l'affirmation du SDA comme un élément d'une chaîne

et l'absence de sa prise en compte concrète dans le diagnostic et les actions laisse penser que les AOT manquent de référentiel méthodologique dans ce domaine. Si elles savent établir l'état de l'accessibilité de l'offre de transport, elles ont plus de difficulté à raisonner en termes de service rendu global et intermodal.

Une poignée de SDA a utilisé la notion de chaîne du déplacement pour servir de fil conducteur à la réflexion. Le document de la CA du Pays viennois en fait partie, il précise par exemple que « *la continuité de la chaîne de transport a été une préoccupation constante pour intégrer l'interface entre les transports, la voirie et les espaces publics qui doivent faire l'objet d'un plan de mise en accessibilité* ».

Mais au-delà de l'affichage, il est difficile de savoir quelles sont les modalités opérationnelles de cette préoccupation. Si l'articulation entre les différents réseaux de transports et le partenariat entre les AOT est plus régulièrement prise en compte, le lien avec le bâti (les Établissements Recevant du Public en particulier) ou les documents d'urbanisme, le Plan Local d'Urbanisme en particulier, n'est jamais abordé.

Enseignements

La notion de chaîne du déplacement est systématiquement formalisée comme l'enjeu principal du dispositif. En revanche, la notion d'intermodalité est plus rarement évoquée par les SDA.

Vu le calendrier, l'état des lieux et les actions proposées par les SDA ne permettaient pas de rendre compte de l'articulation effective des actions menées dans le domaine des transports publics avec les autres dimensions de la chaîne, telles que le bâti ou la voirie et les espaces publics.

Les AOT semblent avoir rencontré des difficultés pour les décliner concrètement. Elle implique à la fois de mobiliser un système d'acteurs complexe et de concevoir de nouveaux critères pour qualifier le fonctionnement intermodal de la chaîne du déplacement, lors de l'état des lieux et de l'identification des actions à mettre en place.

2.3.2 La prise en compte de l'ensemble des handicaps et plus largement, de la mobilité réduite

L'esprit de la loi est généralement bien intégré et compris par les AOT. La plupart des AOT rappelle en la formalisant explicitement dans leur SDA, que la mobilité réduite est bien plus large que la prise en compte de personnes handicapées en fauteuil roulant.

Les termes et typologies de handicaps utilisés sont généralement le rappel strict et littéral des textes législatifs et réglementaires (article L. 114 du Code de l'Action Sociale et des Familles, Directive européenne 2001/85/CE du 20 novembre 2001, article 45 de la loi 2005-102). Par cet affichage, proche des termes de la loi, les AOT s'engagent dans une approche large.

Au-delà de l'affichage de principe, il est fréquent que l'acception large de la mobilité réduite ne se traduise pas concrètement dans le diagnostic puis dans le plan d'actions. La déficience mentale ou psychique par exemple, n'est que rarement prise en compte dans les diagnostics et fait peu l'objet d'actions spécifiques.

Un SDA par exemple, précise qu'il « *s'attachera à traiter uniquement de l'accessibilité pour les personnes handicapées (handicaps moteurs et sensoriels), sachant qu'il n'existe pas de « réponses techniques » en matière de transports et d'aménagements de voirie pour certains types de handicaps (cognitifs notamment), lesquels nécessitent un accompagnement social ou une solidarité des familles et des citoyens, ou tout simplement des autres usagers (aide aux personnes âgées par exemple) »*. Dans cette interprétation, la prise en compte du handicap est d'office restreinte à celui pour lequel une solution technique existe, à l'exclusion d'autres types d'actions. Autrement dit, l'AOT pressent que des actions techniques sont possibles en occultant la possibilité d'innover ou de trouver des solutions concertées.

À l'inverse, quelques SDA ont intégré l'ensemble des handicaps dans l'état des lieux puis dans les actions à mettre en œuvre. C'est le cas en particulier du SDA Rennes Métropole qui présente en introduction l'ensemble des handicaps et leur incidence sur la mobilité des personnes. Il décline, lors de l'état des lieux, des critères permettant de porter une analyse large sur l'ensemble des handicaps.

En précisant, par exemple, l'incidence de la déficience cognitive sur la capacité de se déplacer, le SDA de Rennes Métropole identifie dès l'amont, la nécessité de porter une attention spécifique sur la signalétique dans le cadre de l'état des lieux à mener ensuite : « *en règle générale, les personnes handicapées mentales ont des difficultés à se situer dans l'espace et dans le temps (d'où l'importance d'une signalétique adaptée), leur degré d'autonomie est plus ou moins grand. Aussi, elles sont à la recherche d'informations visuelles et sonores simplifiées* ». Cette préoccupation posée en amont, se retrouve dans la grille des critères utilisée pour effectuer l'état des lieux et par voie de conséquence, dans le plan d'actions proprement dit.

La lecture des diagnostics et surtout des actions mises en œuvre révèle une prise en compte des personnes en fauteuils roulants et des personnes déficientes visuelles. Les autres formes de handicaps, en particulier psychique, mentale ou auditive semblent plus difficiles à appréhender. Lorsqu'elles le sont, c'est davantage par le biais d'actions d'accueil (formation des personnels d'accueil ou des conducteurs d'autobus ou d'autocar). La qualité de l'accueil et des renseignements adaptés semblent être des éléments à la fois simples à mettre en œuvre et qui répondent particulièrement à des personnes dont la principale difficulté est de se repérer ou d'être informées autrement, par des modes de communication différents.

Le diagnostic du SDA de la **communauté d'agglomération de Boulogne** souligne les difficultés de compatibilité entre les différents handicaps, en ces termes : « *Comment régler les incompatibilités entre différents handicaps ? En effet, les différents dispositifs d'aménagement d'accès, notamment aux points d'arrêt, s'ils améliorent la situation pour un type de handicap, peuvent constituer une gêne pour les autres ... tout est donc désormais affaire de compromis savants, voire compliqués* ».

La prise en compte de la mobilité réduite est complexe, les AOT ont du mal à l'appréhender concrètement, tant pour effectuer l'état de l'existant que pour proposer des actions et ce, malgré un affichage de principe volontariste.

Enseignements

Les SDA posent généralement le principe d'une prise en compte globale d'un public handicapé ou à mobilité réduite.

Pourtant, au-delà de l'affirmation de principe, les diagnostics et les actions des SDA ne portent généralement pas sur l'ensemble du public visé, probablement pour des raisons de complexité, de méconnaissance de certains handicaps et/ou d'absence de référentiels méthodologiques spécifiques.

La question de la compatibilité voire de la contradiction entre des actions menées pour un type de handicap avec d'autres, vient ajouter à la complexité d'ensemble et au besoin implicite de méthodes communes.

2.4 La démarche de projet, mode opératoire utilisé pour élaborer les SDA

Par démarche de projet, il faut comprendre deux dimensions :

- la mobilisation du système d'acteurs ;
- la conduite de la démarche elle-même : état des lieux/diagnostics, formalisation d'objectifs, plan d'actions et éléments de bilan et d'évaluation.

Certaines AOT ont fait appel à un bureau d'études pour élaborer leur diagnostic puis les pistes d'actions. La majorité des AOT a réalisé la démarche en régie.

La plupart des SDA n'explicite pas la démarche adoptée pour leur élaboration. Il est donc difficile de savoir si un état des lieux et un diagnostic ont été réalisés.

Lorsqu'un élément de diagnostic est évoqué, il est rarement mis en annexe et ne fait pas partie des documents référencés en bibliographie. Si la formalisation du diagnostic est absente, si la démarche et le raisonnement ne sont pas explicites, le lecteur du SDA a du mal à comprendre : *Pourquoi telle action est prévue ? Pour répondre à quels objectifs mis en évidence par quels éléments du diagnostic ?*

Quelques SDA, moins nombreux, ne font pas du tout référence à une phase préalable de diagnostic. Un SDA précise n'avoir pas réalisé de diagnostic précis, partant du constat que le « *réseau n'est pas accessible actuellement aux personnes handicapées et à mobilité réduite* ».

Beaucoup d'objectifs retenus pourraient s'appliquer dans tous les SDA quelles que soient les spécificités des réseaux et des territoires des AOT. En effet, les objectifs évoqués renvoient généralement aux enjeux précisés par la loi n° 2005-102. Dans de nombreux cas, le rappel des articles de la loi représente les objectifs du SDA sans déclinaison plus précise par rapport à des enjeux territorialisés ou à des caractéristiques de la population locale.

Toutefois, quelques SDA prennent soin d'expliquer leur démarche. C'est le cas de la **communauté d'agglomération du pays d'Aubagne et de l'Etoile** qui décrit les principes et les étapes de sa démarche de concertation. Généralement, ces SDA fixent des objectifs chiffrés qui permettent de déterminer des indicateurs de suivi et cadrer la programmation des actions nécessaire à l'atteinte de ces objectifs. Par exemple, le **syndicat mixte de Périgueux** fixe comme objectif qu'au terme de 2015 : plus aucun arrêt ne sera totalement inaccessible puisque 63 % seront accessibles (tous handicaps), 13 % accessibles avec tiers aidant et 23 % inaccessibles aux fauteuils roulants mais accessibles aux autres handicaps.

La présence d'un état des lieux bien formalisé conditionne généralement la capacité de l'AOT à décliner les objectifs à atteindre. En effet, l'état de référence permet de projeter le but à atteindre et donc, d'en déduire des indicateurs objectifs qui peuvent faire l'objet d'un suivi dans le temps.

Le SDA de la **région Picardie** a défini une série d'indicateurs de référence qui peuvent être déclinés ensuite en objectifs d'évolution à atteindre à une échéance donnée. Le tableau ci-après met en évidence le lien entre les éléments d'un diagnostic et la capacité d'établir une politique autour d'objectifs précis.

Gares	Nombre de gares	% gares	% usagers concernés
Accessibilité en autonomie	7	10 %	3 %
Accessibilité avec assistance SNCF	14	19 %	54 %
Non accessibles pour les handicaps moteurs et avec l'assistance d'un tiers pour les handicaps sensoriels et mentaux	52	71 %	43 %
Total	73	100 %	100 %

Tableau 1: Synthèse de l'accessibilité en Picardie traduite en indicateurs
(Source: SDA conseil régional Picardie, mai 2008)

Rennes Métropole décrit sa méthode et les résultats de l'état des lieux. Cette présentation apporte des éléments d'explication utiles à la fois pour comprendre la suite de la démarche (objectifs et plan d'actions) et pour conserver la mémoire de l'état de référence lorsque l'AOT souhaitera évaluer son action. L'enquête de terrain a porté de manière exhaustive sur l'ensemble des points d'arrêts, les lignes de métro, les parcs-relais, les agences commerciales et les outils de communication. La méthode d'enquête a été validée au préalable par le collectif de handicaps.

La démarche de pilotage tant pour l'élaboration que pour la concertation est rarement formalisée. On apprend, par bribes, qu'un comité de pilotage a été mis en place ou qu'une concertation a été menée mais sans aucune précision particulière quant aux partenaires associés ou aux modalités de concertation (nombre et thématiques des réunions, participants, répartition des rôles et des contributions, etc.).

Les extraits d'un SDA :

« Ce document de planification a été élaboré pour la période 2008-2015 grâce à un partenariat entre les associations de personnes handicapées, le transporteur en charge du service et les communes membres du syndicat mixte ». Quelques pages plus loin: « une grille d'évaluation a été définie avec les associations pour établir un bilan général et futur de l'accessibilité des 647 arrêts ».

Le travail en partenariat semble avoir été étroit et concret puisqu'il comprend la validation des méthodes qui ont permis d'établir l'état de lieux de l'accessibilité des arrêts.

Certains SDA décrivent précisément la démarche de concertation et de partenariat. Le SDA du **pays voironnais**, effectué en régie par le service transport de la communauté d'agglomération, précise le mode d'élaboration ainsi que les différentes étapes de concertation. La commission intercommunale pour l'accessibilité a été sollicitée pour jouer le rôle de comité de concertation (cinq réunions). Le document final a été présenté et validé par trois instances : le comité de pilotage du PDU, la commission transports et déplacements du pays voironnais et le bureau communautaire de la communauté d'agglomération.

C'est le cas également du SDA de la **région Picardie** qui consacre une partie entière du document pour expliquer une démarche en trois temps :

- des visites d'axes ferroviaires sur une période d'une année ;
- une dizaine de réunions de travail au sein d'un « comité régional des partenaires du transport collectif » ;
- trois réunions (dont une par département) pour présenter le projet de SDA à l'ensemble des associations et AOT.

Le SDA du **syndicat mixte de Périgueux** prend l'allure d'une convention partenariale contre-signée par l'ensemble des partenaires associés à la démarche. En tant que telle, la démarche de projet n'est pas décrite : le SDA relève davantage d'un acte d'engagement des partenaires.

Enseignements

La directive d'application de 2006 précise que le SDA comprend un état des lieux, y compris pour le diagnostic des ERP (essentiellement des gares) le cas échéant.

Si la plupart des AOT ont élaboré leur SDA en ayant, au préalable, effectué un état des lieux de l'existant, peu formalisent les méthodes et les principes utilisés pour établir cet état de référence et les principaux éléments de résultats.

Cette absence de formalisation ne permet pas de savoir si les associations ont été ou non concertées en amont, dès la phase d'état des lieux.

2.4.1 Les critères de hiérarchisation, à préciser très en amont

Les AOT sont confrontées à la nécessité de faire des choix et ce, dès l'élaboration du diagnostic. En effet, la méthode choisie pour établir le diagnostic a une incidence sur le choix et la hiérarchisation des actions puisqu'elle permet de déterminer des indicateurs sur l'état de l'accessibilité constatée et des points d'amélioration qui peuvent ensuite être hiérarchisés à partir de critères tels que le degré d'urgence et d'utilité, la faisabilité technique, financière...

Concernant les critères élaborés au moment d'un diagnostic, le **syndicat mixte de Périgueux**, par exemple, identifie quatre degrés d'accessibilité pour caractériser son réseau d'arrêts de bus :

- sont entendus comme « arrêts accessibles », les arrêts garantissant une accessibilité à l'ensemble des handicaps avec la particularité d'avoir une pente inférieure à 8 % pour la rampe d'accès ;
- les arrêts accessibles « avec tiers aidants » sont les arrêts garantissant une accessibilité à l'ensemble des handicaps mais nécessitant l'aide à la montée par une tierce personne du fait d'une pente comprise entre 8 et 15 % ;
- les arrêts « inaccessibles aux fauteuils roulants mais accessibles aux autres handicaps » sont les arrêts garantissant une accessibilité à tous les handicaps sauf les fauteuils roulants du fait des contraintes du site ;
- enfin, les arrêts jugés « non accessibles » sont ceux qui présentent un caractère topographique ou d'étroitesse de la chaussée.

La **région Picardie** quant à elle, conduit son analyse des gares et des points d'arrêt non gérés autour de trois degrés d'accessibilité :

- les gares « accessibles avec l'assistance d'un tiers » ;
- les gares « accessibles avec l'assistance d'une personne habilitée par la SNCF » ;
- les gares « accessibles en toute autonomie » : pour la Picardie, ce cas constitue la situation optimale où une PMR peut en toute autonomie utiliser le système de transport.

Une fois le diagnostic réalisé, la région Picardie hiérarchise les actions à mener en fonction de ces critères pragmatiques et réalistes au regard des moyens mobilisables. Pour effectuer la hiérarchisation des actions dans le temps, le SDA distingue deux typologies de PMR, partant du constat qu'à chacune de ces deux typologies correspondent des typologies d'aménagement homogènes :

- les handicaps sensoriels et mentaux pour lesquels les actions de signalétique (y compris dispositifs de guidage) et d'information apportent des premières réponses aisées à mettre en œuvre ;
- les handicaps moteurs pour lesquels les aménagements de quais et de traversées de voies sont essentiels.

On mesure l'intérêt de définir, en amont, des critères de hiérarchisation pour guider l'analyse du réseau et le diagnostic lorsqu'il s'agit ensuite, de hiérarchiser les actions à mettre en œuvre. Le lien entre l'analyse et les actions est plus lisible et cohérent et surtout, il permet de justifier et de rationaliser l'exercice de choix des actions.

Mais le plus souvent, cette hiérarchisation est effectuée après la phase de diagnostic. En effet, la majorité des SDA détermine des critères de hiérarchisation des actions à mettre en œuvre, une fois le diagnostic établi. Le SDA de la **région Bourgogne** par exemple, effectue plusieurs scénarios après avoir fait le constat que « *la mise en accessibilité de l'ensemble des gares et haltes en prenant en compte tous les aménagements possibles retenus par la SNCF et RFF dans les diagnostics n'est pas réaliste tant au niveau de l'ampleur des travaux et du montant de ceux-ci que des délais de procédure et d'engagement des maîtres d'ouvrage* ».

La réflexion menée en amont, autour des critères n'est pas une perte de temps mais semble précieuse pour consolider la dimension politique du SDA. Le SDA de la région Bourgogne évoque par exemple, le fait qu'un « *scénario d'aménagement progressif des gares selon le seul critère de leur fréquentation a été abandonné car n'assurant pas une bonne couverture territoriale* ». La démarche suggérée par le SDA est la recherche de sens qui dépasse le souci de conformité au texte de loi et suppose une réflexion en amont.

Finalement, à l'issue de cette réflexion, le SDA de la région Bourgogne choisit de hiérarchiser la mise en accessibilité selon trois critères :

- assurer un maillage cohérent du territoire bourguignon permettant à tout citoyen de disposer à une distance raisonnable d'une gare accessible en espaçant ces dernières d'environ tous les 30 km sur le réseau TER ;
- équiper en priorité les gares les plus fréquentées du réseau ;
- équiper en priorité les gares situées à proximité de centres accueillant des personnes handicapées.

La **communauté d'agglomération du pays viennois** a mené une réflexion qui l'a conduite à retenir comme priorité d'aménagement, la mise en accessibilité des arrêts les plus fréquentés du service urbain (après avoir vérifié qu'ils captent 80 % de la clientèle actuelle du réseau).

Le critère de conformité à la réglementation a guidé le SDA du **Choletais** dans ses choix de hiérarchisation pour déterminer le phasage des travaux à réaliser dans le temps :

- dans un premier temps (2009), les travaux consisteront à traiter les « points d'arrêt dont la géométrie n'est pas réglementaire (soit en avancée ou en alignement) » ;
- une deuxième phase (2010) consistera à traiter les points d'arrêt non prioritaires mais nécessitant des « travaux lourds : rehaussement de trottoir, mise en place de quais conformes à la réglementation » ;
- une dernière phase (2011) permettra de traiter les espaces d'attente ou les services connexes.

Pour pouvoir les choisir et les programmer dans le temps, le Sytral a choisi pour l'**agglomération lyonnaise**, de classer les actions envisagées à partir d'un ensemble de critères: « *pour hiérarchiser les actions à conduire: la conformité avec la législation en vigueur, les attentes fortes des associations, la faisabilité technique et financière des aménagements et la compatibilité avec l'exploitation quotidienne du réseau* ».

Enseignements

Les AOT identifient fréquemment des critères pour leur permettre de faire des choix, une fois le diagnostic effectué. Il s'agit alors de critères de hiérarchisation utiles pour aider à la programmation des actions.

Quelques AOT élaborent, dès la phase de diagnostic, une grille de critères leur permettant de caractériser l'accessibilité. Cette démarche, qui peut paraître lourde, présente pourtant plusieurs avantages :

- prendre le temps de définir et de formaliser précisément les éléments pris en compte pour mener l'état de lieux et établir le diagnostic de ce qu'il est nécessaire de faire, en particulier avec les partenaires locaux (associations, autres AOT et collectivités territoriales, autres institutions...);
- en déduire des objectifs et des indicateurs à atteindre.

2.4.2 La concertation avec d'autres AOT ou collectivités

L'expression du principe de concertation avec d'autres AOT est présente dans la majorité des SDA. Sa concrétisation se décline à des degrés divers.

Aux deux extrêmes se trouvent :

- des SDA, peu nombreux, dont l'essentiel consiste à lister ce que font les autres AOT du secteur ;
- des SDA, également peu nombreux, qui font du partenariat avec les autres AOT le principe de départ (ex.: le conseil général d'Ille-et-Vilaine dont l'objectif recherché est *la cohérence de l'offre globale de transport, les complémentarités et intermodalités et l'aménagement de voiries*).

La concertation est fréquente entre les AOT sur un territoire donné. Le SDA du **département du Rhône** consacre, en particulier, une part importante à l'état des lieux des autres services de transport présents sur le département de façon à disposer d'une lisibilité des actions menées en matière d'accessibilité par les autres AOT, Région comprise en ce qui concerne les gares.

Le **conseil régional de Picardie** établit, dès son préambule, le principe d'une cohérence d'ensemble : « *Le Schéma Directeur d'Accessibilité constitue une formidable opportunité de mise en cohérence des différentes politiques régionales en faveur de la mise en accessibilité de son réseau de transport* ».

Le **Sytral (agglomération lyonnaise)** a intégré l'analyse des autres réseaux de transports présents sur son territoire (transports départementaux et ferroviaires) dans sa phase de diagnostic. Il apparaît que « *le point noir réside dans les grands pôles d'échanges* ».

En revanche, l'articulation des SDA avec les plans de mise en accessibilité de la voirie (PAVE) est rarement évoquée ou de manière incidente. Le **Sytral** est l'un des rares SDA à rappeler le dispositif des PAVE en précisant qu'une étude « *sera menée en parallèle par le Grand Lyon dans le cadre de la rédaction du plan d'accessibilité de la voirie* ». Mais le SDA n'identifie pas de lien plus concret dans le cadre de son propre plan d'action.

Le SDA du syndicat mixte des transports suburbains de Nancy précise qu'il « *a saisi, dès 2006, les communes et établissements de coopération intercommunale (EPCI) pour que les arrêts de son réseau Dub soient rendus accessibles, aucune compétence Voirie n'étant dévolue au syndicat mixte. Ce dernier a fourni aux collectivités qui en font la demande, les préconisations techniques à respecter pour rendre les arrêts accessibles et conformes aux dispositions de la loi* ».

L'articulation des transports avec la voirie et les modalités de concertation avec les collectivités locales sont surtout abordées sous l'angle d'une information technique unilatérale (recommandations pour mettre en accessibilité les quais) ou pour rechercher des modalités de financements croisés, une fois le projet de SDA élaboré. Il n'existe pas de démarche globale, menée en amont de l'élaboration des SDA et des plans de mise en accessibilité de la voirie sur une agglomération (ou un département, une région) donnée, où les AOT et les collectivités locales chargées de la compétence voirie mettraient en commun leur approche pour concevoir une charte commune des aménagements. Une telle démarche permettrait de se mettre d'accord sur les financements croisés en créant un fonds d'aménagement pour la mise en accessibilité. Cette démarche favoriserait ainsi la mise en œuvre de financements publics conditionnée à un mode de réalisation concerté et validé par les acteurs locaux.

Le SDA du **conseil général du Bas-Rhin** prévoit par exemple, que « *pour homogénéiser les pratiques et faciliter le travail de mise au point des projets de points d'arrêt, il est prévu d'élaborer une charte commune à toutes les AOT, intégrant entre autres un plan-type d'aménagement des aires d'arrêts (voirie, bandes d'alerte au sol, dispositifs d'information , etc.)* ».

Quelques SDA intègrent dans l'état des lieux, le diagnostic d'accessibilité des cheminements d'accès aux abords des arrêts sans pour autant les lier explicitement aux démarches de PAVE. C'est le cas du **syndicat mixte de Périgueux** qui estime que « *le cheminement pour accéder jusqu'au quai fait partie intégrante de la chaîne de déplacements* ». Il n'est pas précisé si le diagnostic effectué par l'AOT servira de contributions aux diagnostics initiés par les communes (ou l'EPCI) lorsqu'ils élaboreront leur PAVE.

Enfin, le lien avec les autres politiques de déplacements (PDU pour les AOTU, schémas de transports pour les conseils généraux et les conseils régionaux) est rarement établi, à quelques exceptions près. En particulier, la **région Bourgogne** conçoit le SDA comme une déclinaison de son Schéma Régional des Infrastructures et des Transports portant sur les aspects de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite. Dans les autres cas, l'accessibilité est traitée de manière séparée des autres politiques de transport plus générales menée par l'AOT, traduites dans d'autres documents de programmation.

Toutefois, le document du **Pays voironnais** assure le lien du SDA avec le PDU et la politique de transports en présentant et faisant valider le SDA par le comité de pilotage du PDU et la commission transports et déplacements du Pays voironnais ; et pour le **syndicat mixte de Périgueux** : « *La mise en accessibilité des transports étant l'un des objectifs du Plan de Déplacements Urbains engagé par le syndicat mixte PERIBUS, le Schéma Directeur fera partie intégrante de ce plan* ».

Enseignements

L'analyse des premiers SDA approuvés, met en évidence la faiblesse (et la difficulté) des articulations avec les autres démarches (plans de mise en accessibilité, diagnostics des ERP...) et dans une moindre mesure, avec les politiques menées en matière de déplacements (Plans de Déplacements Urbains, Schémas Régionaux ou Départementaux des transports, etc.).

Il s'agit d'une réelle difficulté qui sera probablement mieux appréhendée dans quelques années. Il est probable que cette « première génération » de SDA aura surtout pour effet positif de promouvoir une prise en compte de l'accessibilité dans une logique d'itinéraire qui dépasse les seules actions ponctuelles d'aménagement. En particulier, les démarches engagées procurent l'occasion de démultiplier les lieux et les temps de concertation voire de mise en commun avec les associations d'usagers et avec les autres collectivités locales.

2.4.3 La concertation avec les usagers: essentiellement tournée vers des associations représentatives de handicaps

L'expression du principe de concertation avec les associations est présente dans tous les SDA. Le degré de concertation est très variable d'un SDA à un autre, il dépend en particulier des pratiques et habitudes locales.

Le SDA du **Choletais** rappelle, en introduction, qu'il existait déjà une culture locale de concertation avec les associations, impulsée par la Ville de Cholet: « *Cette démarche a facilité du même coup aujourd'hui l'organisation des échanges entre le milieu associatif local, les partenaires sociaux et les structures institutionnelles sur les thématiques ayant trait à la question des handicaps* ».

Le degré de concertation peut consister en un simple envoi du document aux associations pour avis ou en une véritable démarche de dialogue constructif où les acteurs contribuent à l'analyse des besoins, à la validation des méthodes et à l'apport de solutions.

Les lieux de concertation sont également divers : elle peut s'effectuer au travers du comité de pilotage ou par le biais de réunions thématiques spécifiques. C'est le choix fait par la communauté d'agglomération du Choletais qui distingue le comité de pilotage du projet SDA et la commission pour l'accessibilité comme instance de concertation qui rassemble les associations, les partenaires institutionnels et les partenaires sociaux.

La concertation s'effectue généralement avec des associations représentant des personnes handicapées. Le point de vue d'autres usagers, à mobilité réduite ou non, est rarement sollicité pour l'élaboration d'un SDA.

La présence d'un collectif de handicaps semble être un atout pour une AOT. C'est le cas par exemple, du Collectif Départemental des Associations de Personnes Handicapées et de leur Famille qui a été associé en amont par le **conseil général d'Ille-et-Vilaine**.

On peut noter que les AOT qui ont opté pour une concertation aboutie sont également celles dont les SDA sont les plus riches en solutions innovantes et concrètes. Certaines actions sont précises et pratiques, elles révèlent un travail étroit avec les usagers. À l'inverse, les SDA dont la concertation est réduite à la demande d'avis ont un programme d'actions qui consiste essentiellement à la mise en accessibilité technique du parc roulant, à l'exclusion d'actions dictées par la pratique et l'usage, de formation ou de sensibilisation ou visant un public plus ciblé.

Lorsque la concertation intervient en amont de la démarche, les associations sont amenées à jouer un rôle de validation des méthodes utilisées pour établir l'état des lieux et déterminer les critères d'accessibilité. Ce rôle de caution technique joué par les associations contribue à la crédibilité de l'état des lieux et de la démarche toute entière.

C'est le cas du SDA de **Rennes Métropole** qui a fait valider la grille d'accessibilité pour réaliser l'état des lieux des points d'arrêt de bus par le collectif handicapés.

Cette caution par les usagers permet également de conforter des démarches de SDA qui souhaitent procéder par étape en distinguant des degrés d'accessibilité pour ne pas avoir à traiter de front l'ensemble des problématiques. La concertation avec les associations conditionne alors l'acceptation du principe même d'une approche différenciée ou hiérarchisée, parce qu'il est justifié, négocié et expliqué.

Des groupes de travail ont parfois été mis en place pour traiter de thématiques précises (par exemple, l'information des usagers, l'aménagement des véhicules...). À partir de l'état des lieux, les partenaires tirent les enseignements de diagnostic (points forts/points à améliorer) ; la concertation consiste alors à associer très étroitement les usagers à l'élaboration du diagnostic et à l'émergence de pistes d'actions concertées.

D'autres formes d'association des usagers ont consisté :

- à participer à des tests techniques ou à des audits d'accessibilité. On peut penser que dans ce cas, la concertation consiste à valider des choix techniques et à intégrer les associations dans une logique de qualité de service rendu (par exemple conseil régional de Picardie) ;
- à mener une enquête auprès des personnes handicapées ou à mobilité réduite (par exemple SDA du pays voironnais).

De manière générale, quel que soit le degré de concertation, elle est généralement réalisée avec les associations représentant des personnes handicapées, beaucoup plus rarement avec d'autres associations représentatives de PMR (personnes âgées, scolaires...). Un SDA prévoit pourtant que « *les propositions des autres associations d'usagers du réseau concernant les améliorations mises en œuvre seront également intégrées à la réflexion* ».

Enseignements

Le principe de concertation avec les associations est généralement respecté. Le degré et la nature de la concertation varient beaucoup d'un SDA à l'autre. La directive d'application recommandait de prévoir une concertation dès l'amont du projet, à la phase d'état des lieux. Cette recommandation n'est pas systématiquement reprise par tous les SDA.

Les SDA qui explicitent les modalités de gouvernance du projet, y compris dans sa dimension de concertation avec les associations, sont souvent ceux qui ont opté pour une démarche concertée dès l'amont, y compris à l'occasion de l'état des lieux. La teneur du plan d'actions est généralement plus étoffée dans ce cas.

Enfin, la concertation reste fortement réduite aux associations représentatives d'un handicap. On peut regretter la moindre mobilisation de représentants d'autres facteurs de mobilité réduite tels que la taille (ex : enfants) ou l'âge (ex : enfants et personnes âgées).

2.4.4 Le bilan et l'évaluation : une approche pragmatique

La période d'application des SDA est généralement formalisée au travers de la programmation des actions dans le temps. En revanche, l'époque à laquelle aura lieu l'évaluation n'est pas formalisée : les SDA ne fixent pas de « rendez-vous » spécifique pour l'évaluation de leur politique d'accessibilité.

De manière générale, les SDA affichent plutôt le principe d'un bilan annuel effectué dans le cadre de réunions de concertation avec les associations. La notion de bilan renvoie davantage à l'esprit d'un point d'étape où l'AOT rencontre à nouveau les partenaires pour faire le point.

La grande majorité des SDA dispose d'un échéancier précis qui permet d'assurer un suivi et un bilan, année par année, des actions prévues et effectivement réalisées.

Par rapport à un bilan (*ce qui était prévu a-t-il été réalisé?*), l'évaluation comporte une dimension plus large (*les actions menées ont-elles permis d'atteindre les objectifs ?*). Elle permet en particulier de :

- mesurer l'effet du SDA pour augmenter le degré d'accessibilité du maillon « transports » de la chaîne du déplacement ;
- évaluer l'impact spécifique d'une action ou d'une expérimentation donnée.

L'évaluation des effets de la politique d'accessibilité des transports risque d'être un exercice difficile. De nombreux SDA n'ont pas décliné leurs objectifs en critères précis et mesurables. Même si le principe de l'évaluation est prévu formellement dans le SDA, ses modalités paraissent d'autant plus floues que les objectifs sont mal formalisés.

Certains SDA appréhendent l'évaluation sous forme d'enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Extrait d'un SDA: *« réalisera annuellement une enquête statistique et de satisfaction afin de vérifier que les moyens mis en œuvre répondent aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite. Il veillera à adapter son offre en fonction des résultats de cette enquête »*.

Quelques SDA précisent les modalités d'évaluation de leur politique globale en matière d'accessibilité ; il s'agit essentiellement des SDA qui ont explicité des objectifs et les publics concernés. Nous avons cité l'exemple de SDA qui ont hiérarchisé par degré d'accessibilité, les services de transports lors du diagnostic. Des indicateurs tels qu'un pourcentage de « gares accessibles en toute autonomie » ou un pourcentage d' « arrêts accessibles tous handicaps » peuvent être utiles à l'évaluation.

L'évaluation de dispositifs novateurs ou d'expérimentations est plus fréquente. Son caractère plus opérationnel permet d'aider l'AOT à se forger un point de vue sur l'intérêt ou non d'une action ou d'une offre nouvelle sur le gain global d'accessibilité. C'est le cas par exemple, de l'évaluation de certains services de substitution ou d'actions d'aide à la personne. Le SDA du **département de Charente-Maritime** prévoit d'évaluer les services adaptés aux populations handicapées par rapport aux lignes régulières. Le **conseil régional de Picardie** prévoit d'expérimenter un système d'accueil sur l'axe « Amiens/Laon » par la création d'équipes mobiles spécialement dédiées à l'assistance aux personnes à mobilité réduite.

Ce type d'évaluation répond bien au principe de progressivité recommandée par la directive d'application : il semble que les AOT aient intégré le fait qu'il s'agit d'un premier document de cadrage, comme en témoigne la phrase suivante : *« il présente les actions réalisées, en cours ou restant à mener, l'échéancier et les principes d'évolution de ce schéma, qui, par essence, est évolutif »*.

Le SDA de **Saint-Etienne Métropole** précise que l'exercice de présentation du bilan est *« l'occasion de proposer les adaptations nécessaires en vue d'améliorer le service rendu en prenant en compte l'impact des actions réalisées et les modifications au SDA notamment en cas d'évolutions technologiques qui permettraient d'apporter des solutions aux impossibilités techniques avérées identifiées initialement »*.

Lorsqu'il est formalisé, l'exercice de bilan puis d'évaluation est plutôt confié au comité/groupe qui a élaboré le SDA. Aucun SDA ne prévoit de rendre compte de son action à la commission intercommunale d'accessibilité.

Enseignements

La formalisation du plan d'actions et de l'échéancier va permettre d'établir un suivi des actions menées. Les SDA prévoient généralement un bilan annuel auprès du comité d'élaboration du SDA. L'exercice de bilan pourra être aisément mené, année par année.

Pour de nombreux SDA, l'absence de formalisation des objectifs à atteindre par des critères mesurables pose la question des bases nécessaires à l'évaluation des effets, faute d'un état de référence. Dans quelques cas, l'évaluation consiste à réaliser une enquête de satisfaction auprès des usagers. Ce type d'enquête est adapté pour évaluer la notion de service rendu à l'utilisateur du transport mais ne permet pas d'évaluer les effets de la politique menée par le SDA sur l'amélioration de la chaîne d'accessibilité et l'intermodalité des transports.

L'évaluation est utilisée par quelques SDA pour tester ou expérimenter une action ou un système. Cette piste est à promouvoir pour valoriser les résultats des évaluations et les capitaliser de manière à ce qu'elles contribuent progressivement à un état de l'art en la matière.

Enfin, aucun SDA ne prévoit de rendre compte de son action à la commission intercommunale pour l'accessibilité.

2.4.5 La révision, une approche progressive

L'évaluation d'une politique pose la question de son évolution dans la durée. Elle peut conduire à réviser le SDA pour tenir compte des enseignements et des objectifs nouveaux.

Dans le cas des SDA, le recul méthodologique est trop récent pour garantir la prise en compte de l'ensemble des problématiques. Beaucoup d'AOT affichent une ambition politique mais privilégient des actions pragmatiques, voire expérimentales. Les deux ne sont pas incompatibles dans un domaine où les méthodes et les technologies évoluent au fur et à mesure.

Compte tenu de la complexité des enjeux et de l'ampleur de la tâche, tout ne pourra pas être réalisé en même temps. Cela nécessite donc que l'AOT inscrive son effort dans une durée qui pourra dépasser l'échéance du premier SDA ; et cela suppose une révision régulière.

C'est le parti pris par le Sytral qui prévoit de réviser tous les ans son SDA pour prendre en compte l'évolution technologique et les études qui auraient eu lieu.

Ce principe de progressivité par le biais de révisions successives est pertinent dans un contexte où la connaissance des différentes situations de mobilité réduite s'enrichit également des réflexions et des actions initiées par d'autres acteurs, à l'occasion de l'élaboration de PAVE ou de diagnostics d'ERP, par exemple. En effet, les SDA sont les premiers documents de planification et de programmation prévus par l'échéancier de la loi. À ce titre, ils contribuent à poser un premier état de l'accessibilité sur un territoire et une thématique donnés. Il est essentiel que les collectivités locales en charge de l'élaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics aient connaissance des SDA, via la commission pour l'accessibilité par exemple. De la même manière, l'avancée des réflexions menées sur la voirie et les ERP est de nature à faire évoluer les approches de transport. La révision représente un mode opératoire itératif particulièrement adapté à l'échelonnement dans le temps, des différents dispositifs prévus par la loi.

3. Les actions généralement mises en place

L'analyse des actions porte sur les documents SDA tels qu'ils sont rédigés. Il ne s'agit pas d'un exercice visant à recenser des « bonnes pratiques » mais simplement de procurer un panorama de l'existant à partir de l'étude des documents.

3.1 La typologie des actions

L'analyse met en évidence des typologies d'actions différentes :

- des actions qui permettent de respecter des normes existantes: elles portent essentiellement sur le matériel roulant ou l'équipement des quais et points d'arrêt ;
- des actions afférentes à la notion de service à rendre à l'usager.

Les premières actions sont présentes dans la grande majorité des SDA alors que les secondes sont plus spécifiques à chaque SDA. On peut retenir que les SDA, dont l'essentiel des actions visent à se mettre en conformité avec les textes, sont souvent ceux pour lesquels la démarche de pilotage et/ou de concertation semble minimale. À l'inverse, les SDA qui prévoient un panel d'actions plus larges, sont également ceux qui ont fait une part importante à la mobilisation d'un partenariat institutionnel et associatif.

La plupart des actions des SDA sont présentées dans une partie spécifique, elles sont généralement classées par thématique et reprises dans un tableau qui permet de récapituler les estimations financières et l'échéancier.

Le SDA du **département de l'Isère** est, de ce point de vue, spécifique puisqu'il est structuré comme un plan d'actions autour de fiches thématiques. Les premières fiches sont récapitulatives et présentent les deux enjeux :

- construire une offre de transport adaptée tenant compte des contraintes spécifiques aux réseaux interurbains ;
- mobiliser les acteurs du transport pour que la prise en charge du handicap soit envisagée de manière globale, concertée et partagée.

Ces deux enjeux sont ensuite déclinés en 10 objectifs, chacun d'eux fait l'objet d'une fiche-action.

Chaque fiche-action est présentée de la manière suivante :

Objectif de l'action	10 fiches en tout
Projet	Résumé de la problématique, formalisation plus précise de l'objectif recherché
Obligations juridiques et réglementaires	Rappel des textes afférents à l'objectif
Description de l'action	Cette rubrique est très détaillée et descriptive

Objectif de l'action	10 fiches en tout
Partenaires	Une liste de partenaires est établie mais les modalités d'association ne sont pas précisées
Contraintes particulières	Sont énumérées dans cette rubrique, les difficultés rencontrées (topographiques, financières, techniques...)
Coûts estimatifs	Ces coûts sont structurés autour de thématiques (matériels roulants, aménagements, etc.)
Calendrier	Présenté sous la forme d'un échéancier
Points de vigilance	Cette rubrique porte sur des points particuliers.
Critères d'évaluation	Liste de critères génériques

La dernière fiche récapitule l'ensemble des 10 objectifs/actions et par année (2008 à 2015) et donne les estimations financières.

3.1.1 Les actions présentes dans tous les SDA (tronc commun)

Les handicaps moteur et visuel sont généralement pris en compte dans l'ensemble des plans d'actions. En revanche, la prise en compte des autres handicaps (au sens de l'article L114 du code de l'action sociale et des familles) et surtout, de la mobilité réduite (au sens de la directive européenne de 2001) est beaucoup plus aléatoire.

Sans surprise, le renouvellement du matériel roulant fait partie des actions mises en place par les SDA pour plusieurs raisons :

- l'obligation fixée à 2015 par la loi de mise en conformité des services de transport ;
- une anticipation des AOT antérieure à 2005 concernant la mise en accessibilité du matériel roulant, urbain notamment.

Les actions présentes dans la majorité des SDA prévoient:

- un plan de renouvellement du matériel roulant ;
- la mise en accessibilité du matériel roulant ;
- l'aménagement ou l'équipement des quais (transports ferroviaires), des points d'arrêt et implantation des abribus.

Pour les régions, les solutions pour combler les lacunes entre le quai et le matériel roulant peuvent consister à financer des élévateurs plutôt que d'adapter les quais.

3.1.2 Les actions proposées dans la plupart des SDA

D'autres actions sont présentes dans plusieurs SDA sans pour autant être présentes dans tous. Ces actions sont plutôt de nature organisationnelle (service à la personne, formation, accueil), informationnelle (signalétique, guide, sites de communication) ou tarifaire.

Pourtant, il s'agit d'actions qui, par nature, pourraient faire l'objet d'une déclinaison dans tous les SDA.

- **L'assistance humaine, service d'accompagnement**
 - en particulier en ce qui concerne les SDA des régions pour l'assistance en gare.
- **Les outils d'information pour aider les usagers à préparer leur voyage**
 - guide adapté à différents handicaps,
 - site internet permettant de préparer son itinéraire: horaires, services en gare, plan d'accès, etc.,
 - centre d'appels complémentaire au site internet, offrant un service de téléconseil,
 - centrale de mobilité via un site internet ou un serveur téléphonique,
 - indicateur horaire en braille,
 - fiches horaires adaptées au handicap visuel.
- **La billettique**
 - les systèmes billettiques visent la plupart du temps à répondre à l'ensemble des handicaps, en particulier aux besoins de personnes handicapées visuelles ou auditives.
- **La signalétique**
 - l'information au point d'arrêt : supports d'information (poteaux, abribus),
 - l'information dynamique en temps réel (temps d'attente, perturbations du réseau) et/ou avec système d'annonces sonores.
- **L'information dans les véhicules**
 - information visuelle et sonore dans les bus,
 - boîtier positionné sur la carrosserie, à l'extérieur du bus, à l'attention des malvoyants qui souhaitent vérifier la destination du bus.
- **Agences d'accueil**
 - formation du personnel à l'accueil des personnes déficientes intellectuelles,
 - adaptation des guichets et des bâtiments.
- **Formation des conducteurs**
 - sensibilisation et connaissance des différents handicaps et des difficultés rencontrées par les personnes,
 - formation technique pour savoir utiliser et manœuvrer les matériels,
 - formation à la conduite pour accoster le véhicule de façon adaptée par rapport aux aménagements des arrêts,
 - gestion de la sécurité : comment agir en cas d'incident ou d'accident impliquant une PMR ?

3.1.3 Les actions proposées plus rarement

Les actions suivantes sont proposées par un ou deux SDA. Elles témoignent d'une volonté plus forte et d'une complexité plus importante. Elles tournent autour des concepts de qualité (label, certification) ou des modalités de gouvernance (charte, tarification intégrée).

Il est remarquable de noter que les actions de sensibilisation du grand public font partie des actions rarement prévues dans les SDA. De manière générale, la presse spécialisée ou quotidienne se fait peu l'écho du dispositif de mise en accessibilité, en dehors des communications auprès d'un public que l'on pourrait qualifier d'initié (associations, institutions, etc.).

Les actions ponctuellement citées dans quelques SDA sont, en particulier :

- **Un label de qualité/une certification des lignes ou des services.** Il convient cependant de noter que beaucoup d'associations se montrent réticentes face à ces labels ou certifications qui peuvent avoir l'inconvénient de stigmatiser les handicaps alors que l'esprit de la loi est l'égalité de construire des réseaux de transports pour tous. En revanche, dans d'autres domaines, le recours à des processus de certification a souvent eu le mérite de valoriser et d'assurer un niveau de service qui peut contribuer à rendre attractive l'offre de service pour tous.
- **L'intégration d'un niveau de service lors de la négociation d'une nouvelle délégation de service public avec les transporteurs.** Cette action est rarement présente dans les SDA alors qu'elle conditionne fortement la mise en œuvre des préconisations et la capacité de l'AOT d'évaluer la prestation de service procurée par le prestataire dans ce domaine. Ainsi, le conseil régional de Picardie prévoit d'inscrire un niveau de service supplémentaire dans le cadre de la convention d'exploitation du service régional de transport: le maintien des heures d'ouverture des gares et des guichets et l'indication des modalités d'accueil et d'accompagnement des PMR.
- **Une charte ou des cahiers des charges de référence pour les aménagements d'arrêt.** Il s'agit de modalités permettant d'une part, de professionnaliser les acteurs publics et leurs prestataires, en les dotant de référentiels méthodologiques et d'autre part, de veiller à une cohérence d'ensemble des aménagements voire des modalités croisées de financement sur la base d'une approche commune et partagée entre AOT et gestionnaires de voirie.
- **Un projet de tarification intégrée avec d'autres AOT.** Il s'agit d'une action particulièrement adaptée pour promouvoir l'intermodalité.
- **Une action de sensibilisation du grand public :** un plan de communication pour promouvoir la politique d'accessibilité (CA pays viennois), des actions menées dans les écoles, et des campagnes de sensibilisation dans les collèges.

Enseignements

Les actions d'investissements (aménagement de quais, renouvellement de matériels roulants, etc.) font partie d'un tronc commun d'actions des SDA. Ils sont généralement ciblés sur le handicap moteur et visuel.

Une série d'actions est également prévue par plusieurs SDA (mais non de manière systématique) et porte sur l'organisation (accueil, service à la personne, formation), l'information et la signalétique, la tarification et la billettique.

Quelques actions apparaissent beaucoup plus ponctuellement, au travers d'un ou deux SDA. Elles portent généralement sur des logiques de labellisation/qualité, d'intégration tarifaire ou de partenariat institutionnel.

À signaler qu'un seul SDA prévoit un plan de communication auprès du grand public.

3.2 L'impossibilité technique avérée

La lecture des SDA met en évidence une mauvaise connaissance des procédures de validation de l'impossibilité technique avérée (ITA). Seules, des impossibilités techniques concernant les ERP et la voirie (quais, arrêts) peuvent être constatées, à l'exclusion du matériel roulant pour lequel, selon les termes de la loi, aucune dérogation n'est possible.

Concernant les SDA, les demandes de dérogations peuvent porter sur l'accessibilité des ERP liés aux transports (ex. : les gares) ou l'articulation avec la voirie (ex. : les quais).

Lorsque la compétence voirie ne relève pas des AOT, la saisine de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) concernant une demande de dérogation de mise en accessibilité de certains arrêts peut devenir complexe lorsqu'elle concerne, par exemple, plusieurs communes. La coordination entre l'AOT et les gestionnaires respectifs des voiries concernées n'est pas abordée dans les SDA qui évoquent pourtant des cas de dérogations techniques.

Quelques SDA posent le cadre de procédure de validation de l'ITA (CA du Choletais et CG du Bas-Rhin en particulier). La plupart ne prévoient pas de faire valider les ITA auprès de la CCDSA. Au contraire, la validation est prévue par l'AOT elle-même selon des modalités qu'elle détermine. Lorsque l'ITA est envisagée, les modalités de validation sont généralement le résultat d'une consultation des associations présentes lors de l'élaboration du document.

Extrait d'un SDA « *Ce schéma doit être approuvé par délibération de l'assemblée délibérante dans le mesure où [...] il constate les impossibilités techniques avérées et définit les services de substitution à mettre en place* » ;

ou encore « *Vous avez ainsi validé le constat d'impossibilité technique avérée de rendre intégralement accessible le réseau de transport et donc, proposé de mettre en place des mesures de substitution* » ;

ou enfin « *les cas d'impossibilités techniques et les services de substitution mis en place* » font l'objet d'un « *avis officiel des associations* ».

L'ITA n'est pas évoquée de manière systématique dans les SDA. On peut penser que dans ce cas, les AOT n'ont pas identifié de cas d'impossibilité technique. Plus nombreux sont les SDA qui identifient explicitement des cas d'impossibilité technique. Elles sont généralement motivées par une disproportion économique par rapport au gain de service procuré (article 2 de la LOTI), à des impossibilités topographiques (pentes, visibilité...) ou architecturales (forme urbaine, périmètre historique...) ou à des problèmes de compatibilité des quais avec le matériel roulant.

Le conseil général du Bas-Rhin précise l'impossibilité technique avérée

Il s'agira de mettre en place des services de substitution pour les personnes handicapées sur les lignes non-accessibles, après déclaration préalable d'ITA à faire valider par le préfet, après avis de la CCDSA, dans les conditions suivantes :

- tous les véhicules du service de substitution seront accessibles ;
- le service fonctionnera exclusivement sur une origine-destination existante, couverte par une ligne régulière non accessible ;
- le service fonctionnera de point d'arrêt à point d'arrêt et uniquement aux heures de fonctionnement identiques à ceux des lignes régulières ;
- les tarifs seront identiques à ceux des lignes régulières ;
- les réservations seront obligatoires, via une centrale de mobilité départementale, qu'il est prévu de créer dans le cadre du schéma des transports ;
- le service de substitution sera réservé à certains « ayant-droit » sur la base de critères de personnes handicapées restant à définir conjointement avec le Pôle Aide à la Personne, la MDPH et les associations représentatives.

3.3 Les services de substitution et TAD

La notion de service de transport de substitution est diversement interprétée et ce, malgré les commentaires de la directive du 13 avril 2006. Dans les SDA, il est fait état de mise en place de services de transports à la demande qui existent déjà pour les personnes handicapées. À ce titre, certains SDA estiment que l'offre de transport existante correspond aux services de substitution prévus par la loi 2005-102. D'après l'article 45 de la loi du 11 février 2005, le service de substitution doit être mis en place pour les personnes à mobilité réduite au sens large. Or beaucoup de ces services spécialisés fonctionnent avec des restrictions d'accès selon des critères d'incapacité ou de résidence géographique, qui ont été justifiés par la lourdeur de leur organisation et le surcoût occasionné. Cette interprétation restrictive de la notion de service de substitution répond de manière partielle aux besoins de déplacement pour certaines situations de handicap à l'exclusion d'autres handicaps ou d'autres situations de mobilité réduite.

Par exemple, la CA du pays viennois (CAPV) propose d'étendre le périmètre du service Handibus créé par le centre communal d'action sociale de Vienne à l'ensemble des communes de l'agglomération dans le cadre du SDA. En complément du service Handibus de la Ville, la CAPV a créé un service spécialisé pour les personnes à mobilité réduite « l'VA PMR ». Le SDA propose d'articuler les services.

Les conseils généraux sont nombreux à décider d'emblée de l'impossibilité technique avérée, sans consulter une commission compétente pour juger de l'impossibilité, et à opter pour un transport à la demande (TAD). C'est en particulier le cas pour les services de transports scolaires qui ont fait l'objet de mise en place de solutions adaptées.

Extraits d'un SDA « *Il n'apparaît pas opportun d'envisager une mise en accessibilité du réseau spécifique scolaire, cette dernière conduisant à une dégradation totale ou partielle du service rendu pour les scolaires et étudiants handicapés mais également pour tous les scolaires transportés sur des circuits spécifiques. Le maintien de services adaptés permet d'assurer une meilleure réponse aux besoins de ces usagers* ».

Dans le cas des lignes régulières interurbaines qui ne peuvent être mises en accessibilité en raison des nombreux points d'arrêt dispersés en secteur rural, la mise en place de TAD exploités avec des voitures ou minibus accessibles à tous devrait être une solution appropriée. Pourtant, dans les SDA analysés, le choix est souvent fait d'organiser des services de substitution réservés aux seules personnes handicapées.

Par exemple, le SDA du conseil général du Bas-Rhin prévoit explicitement que le service de substitution fonctionnera exclusivement sur une origine-destination existante couverte par une ligne régulière non accessible, en desservant les mêmes points d'arrêt, aux mêmes heures et au même coût pour l'utilisateur que ceux de la ligne. Il sera « réservé à certains ayants droit sur la base de critères de personnes handicapées restant à définir conjointement avec le Pôle aide à la personne, la MDPH et les associations représentatives ».

3.4 La programmation des actions

Tous les SDA n'ont pas accompagné leur plan d'action d'une programmation financière et phasée dans le temps. Mais la plupart des SDA comprennent une partie récapitulative des actions :

- organisées dans un échéancier ;
- chiffrées financièrement.

Beaucoup de SDA annoncent un budget global correspondant à une enveloppe estimative consacrée au budget de l'AOT sans préciser la déclinaison des actions.

Un extrait de SDA : « *les premiers ordres de grandeur du budget de mise en accessibilité du réseau sont estimés aux environs de 1 850 000 euros ce qui conduit à un investissement annuel prévisionnel de 280 000 euros. Ceci correspond à un rythme de mise en accessibilité d'environ 100 arrêts par an jusqu'en 2015* ».

Certains SDA distinguent des budgets différenciés : études, travaux, services de substitution, équipement billettique, etc.

Quelques SDA structurent davantage la programmation, c'est le cas de la communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile qui effectue des hypothèses chiffrées en fonction de la faisabilité technique et financière.

Le conseil général de l'Isère propose un tableau récapitulatif des budgets annuels, de 2008 à 2015, en distinguant l'investissement du fonctionnement.

Le pays voironnais est parmi les plus précis, il identifie également les budgets impactés (PDU, autres budgets communautaires, etc.).

Enseignements

La programmation des actions dans le temps et l'estimation financière sont très variables d'un SDA à l'autre. Quelques SDA n'indiquent pas de budget ni de programmation dans le temps.

Les SDA qui prévoient une programmation déterminent généralement une enveloppe prévisionnelle globale et la déclinent par année.

Quelques SDA plus précis déclinent le budget global en thématiques et/ou en budget de fonctionnement et d'investissement.

3.5 La procédure de dépôt de plainte

L'article 45 de la loi de 2005 prévoit que les autorités organisatrices de transport public doivent mettre en place une procédure de dépôt de plainte en matière d'obstacle à la libre circulation des personnes à mobilité réduite. Ces dispositions n'instituent pas une nouvelle sanction pénale mais ouvrent la possibilité aux personnes à mobilité réduite de déposer une demande ou une réclamation en vue de supprimer, réduire ou compenser des obstacles à leurs déplacements. A cet effet, un registre devra être ouvert au siège de l'autorité organisatrice de transport ou en un autre lieu porté à la connaissance du public par les moyens de publicité appropriés, sur lequel les personnes intéressées inscriront leur demande. Il appartiendra à l'autorité organisatrice de transport d'informer le demandeur des suites réservées à sa requête.

Les SDA qui traitent de cette procédure prennent plusieurs formes :

- l'approche pragmatique est la plus fréquente: il existe déjà une procédure de réclamation mise en place pour tous les usagers, elle s'applique également aux personnes handicapées sans qu'il soit nécessaire d'en créer une, ad hoc ;
- cette procédure est parfois complétée par la mise en place d'un formulaire de réclamation disponible sur internet ;
- des approches plus volontaristes et contraignantes : c'est le cas du SDA **du Choletais** qui propose une procédure intégrant l'ensemble des éléments de la chaîne de déplacements (voirie, ERP/IOP et transports) pouvant aller jusqu'à la saisine du tribunal administratif. Cette dernière mention dépasse les termes de la loi de 2005 et de la directive de 2006 qui prévoit uniquement que l'AOT doit informer le demandeur des suites réservées à sa demande.

Le document du SDA de la région Picardie explicite le dispositif de dépôt de plainte

La procédure du dépôt de plainte :

- mise à disposition d'un registre à l'accueil du conseil régional ;
- utilisation des « registres de réclamations » présents dans les gares ;
- possibilité de dépôt de plainte sur le site internet TER à la rubrique « réclamations ».

4. Les premiers enseignements et pistes de progrès

La vocation du présent rapport est de tirer les enseignements des SDA analysés en matière de méthode, de lacunes à combler et de partage d'idées ou de pratiques pouvant faire avancer l'état de l'art dans ce domaine.

4.1 Le respect des termes de la loi

Le rappel des termes de la loi semble nécessaire au vu des interprétations sur les thématiques de dérogations techniques et de transports de substitution, en particulier.

4.1.1 Les dérogations pour impossibilité technique et le rôle de la CCDSA

Les dérogations techniques doivent être présentées devant une commission extérieure prévue par les textes. Dans le domaine de l'accessibilité des personnes handicapées, la commission compétente est la CCDSA. Le champ des dérogations porte uniquement sur les ERP et la voirie. La loi exclut la possibilité de dérogation concernant le matériel roulant.

La demande de dérogation doit porter sur une impossibilité technique avérée. Cela signifie qu'elle doit être démontrée.

Enfin, une impossibilité technique peut être démontrée pour un type de handicap (par exemple le handicap moteur) sans qu'elle implique une impossibilité pour d'autres situations de handicap ou de mobilité réduite. Dans ce cas, la dérogation n'exonère pas l'AOT de rendre accessible le service du transport pour les autres handicaps.

En revanche, l'impossibilité technique avérée pour un ou plusieurs types de handicaps et reconnue par la CCDSA, conduit l'AOT à organiser des services de substitution qui ne sont pas forcément réservés aux seules situations de handicaps qui ont motivé l'ITA.

Dans le champ des services de transport, les demandes de dérogation portent essentiellement sur la mise en accessibilité des ERP et des quais ou points d'arrêt qui relèvent de la compétence d'autres collectivités que l'AOT elle-même. Elles nécessitent une articulation avec les gestionnaires de voiries ou des ERP concernés.

4.1.2 Les transports de substitution

Les services de substitution ne sont pas des transports à la demande. Les services de substitution prévus par la loi du 11 février 2005 doivent répondre à l'ensemble des situations de handicap et de mobilité réduite et proposer des tarifs équivalents à la ligne régulière pour les personnes handicapées.

Ils doivent être mis en place dans les trois ans à compter de la constatation par la CCDSA d'une impossibilité technique avérée.

Lorsqu'une impossibilité technique avérée pour un type de handicap est reconnue par la CCDSA et fait l'objet d'un service de substitution, la ligne régulière de transport doit être accessible aux autres handicaps et situations de mobilité réduite.

4.2 L'antériorité de la prise en compte de l'accessibilité: un atout pour appréhender la chaîne du déplacement

Avant 2005, la prise en compte de l'accessibilité des personnes handicapées aux services de transport était très variable d'une AOT à l'autre. Lorsque des actions ont déjà été menées, elles sont généralement rappelées en introduction du SDA.

C'est le cas du SDA du **Sytral pour l'agglomération lyonnaise** qui précise que « *l'élaboration du SDA prévu par le législateur représente une opportunité pour poursuivre la mise en accessibilité de son réseau et pour évaluer son action en faveur des PMR* » ou de celui de la **communauté d'agglomération du Choletais** qui rappelle : « *la CA du Choletais n'a pas attendu la parution de la loi spécifique du 12 février 2005 pour engager un ensemble d'actions permettant d'améliorer le confort des utilisateurs (système d'information sonore dans les bus) et du personnel de conduite* ».

L'antériorité de la prise en compte des problématiques d'accessibilité conditionne fortement l'esprit dans lequel ont été élaborés le SDA et son contenu. Pour les AOT les plus avancées dans ce domaine, le SDA a surtout pour enjeu d'assurer la cohérence d'ensemble des actions mises en place sur le territoire dans une logique de chaîne de déplacements.

Rennes Métropole rappelle son action menée depuis 1979 dans ce domaine et met en exergue cette dimension nouvelle impulsée par la loi 2005-102: « *Elle est menée de longue date par les décideurs locaux en partenariat avec les associations des personnes handicapées [...] Malgré cette volonté d'assurer l'égalité des chances à tous les citoyens, aujourd'hui, la chaîne des déplacements sur le réseau de transports publics n'est pas systématiquement accessible* ».

Concernant les SDA de conseils régionaux analysés, ces derniers avaient initié une démarche de mise en accessibilité dans une logique d'ensemble.

Dans ce cas, l'apport supplémentaire du SDA peut également se traduire par une prise en compte de l'accessibilité sur un territoire plus vaste ou une acception plus large de la mobilité réduite.

4.3 Une première génération de SDA : première étape vers un service à la mobilité?

La loi du 11 février 2005 contribue à la mise en œuvre du droit aux transports inscrit en 1982 par la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs, en plaçant au cœur des problématiques un objectif mesuré par la qualité de la chaîne du déplacement. Il ne suffit plus de vérifier qu'un linéaire de voirie ou une ligne de transport (c'est-à-dire un morceau de la chaîne) soit accessible pour une personne en fauteuil roulant, il s'agit de s'assurer d'un service rendu à la personne à partir de son domicile jusqu'à l'endroit auquel elle souhaite se rendre pour effectuer une activité. Pour la première fois, la loi n° 2005-102 inscrit pleinement les actions menées en faveur des personnes à mobilité réduite dans les politiques de déplacements et de planification.

De ce point de vue, la lecture des premiers SDA est parfois décevante. Pourtant, il serait erroné d'en conclure à un faible impact compte tenu de la complexité du chantier ouvert par la loi.

En effet, rares sont les cas de SDA dont l'objectif serait de se conformer strictement aux échéances fixées par la loi par un document alibi. La lecture des SDA laisse

entrevoir plus systématiquement l'occasion d'une vraie réflexion sur les questions d'accessibilité autour d'une logique de chaîne du déplacement. Dans les documents, le principe est généralement admis que le service de transport ne s'arrête pas au seul périmètre de compétence de l'AOT, même si les actions concrètes dans ce sens restent limitées.

Il est probable que la première génération de SDA va contribuer à faire évoluer les conceptions des politiques de transport vers une logique de service rendu à la mobilité des personnes.

L'enjeu est aujourd'hui d'en profiter pour aller plus loin et inscrire dans le temps, le principe d'élaboration des SDA. À l'instar des premiers Plans de Déplacements Urbains (PDU) qui ont pu être critiqués à l'origine, on peut penser que les premiers SDA vont contribuer à créer une culture globale de l'accessibilité et mettre en évidence des besoins de méthode. Une dizaine d'années plus tard, les PDU font partie légitimement, des politiques urbaines et font référence dans le domaine des déplacements. On peut penser que les SDA suivront le même chemin, à condition de les inscrire dans une logique globale et intermodale.

4.4 La commission intercommunale pour l'accessibilité, vers une nouvelle gouvernance?

L'enchevêtrement des compétences est une des difficultés rencontrées par les autorités organisatrices de transports et les collectivités territoriales en charge d'élaborer, respectivement, les SDA et les PAVE, alors que la coordination entre elles est un enjeu majeur pour l'accessibilité de la chaîne du déplacement.

La loi de 2005 a complété le code général des collectivités territoriales en créant dans les communes de 5 000 habitants et plus, une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CAPH) composée notamment des représentants de la commune et d'associations d'usagers dont celles représentant les personnes à mobilité réduite. Elle est complétée par l'article 98 de la loi du 12 mai 2009 sur la simplification du droit. La création d'une commission intercommunale est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de transports ou d'aménagement du territoire, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants ou plus.

Cette commission n'a pas de portée décisionnelle mais son rôle est de dresser le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports et de leur intermodalité. Cette instance est conçue comme le lieu privilégié de la cohérence d'ensemble et de la coordination des différents diagnostics menés sur l'ensemble des maillons de la chaîne du déplacement, dont le transport collectif représente une des composantes. D'après la directive du 13 avril 2006, « cette commission s'inscrit dans une logique plus globale d'amélioration du cadre de vie. Elle couvre tout le champ de la chaîne du déplacement... Sa mission essentielle consiste à établir un rapport annuel présenté selon le cas au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement public concerné et à faire toute proposition utile d'amélioration de mise en accessibilité de l'existant. Ce rapport peut ainsi comporter des propositions de programmes d'action, une évaluation et un suivi des réalisations, un bilan des résultats obtenus... ».

Or, peu de SDA font référence au rôle de la commission pour l'accessibilité en amont d'une réflexion sur un territoire donné. Lorsqu'elle est évoquée, la commission pour l'accessibilité est conçue comme une instance consultative *a posteriori*.

Par exemple, un syndicat mixte a transmis, pour avis, le projet de SDA aux différentes commissions locales pour l'accessibilité présentes sur son périmètre de compétence. Il s'agit d'une information en aval et non d'une démarche de prise en compte en amont, avant d'initier le diagnostic, d'éléments de cohérence d'ensemble voire de connaissance d'autres projets de mise en accessibilité.

Le besoin de référentiel méthodologique et de cadrage des enjeux sur un territoire donné pourrait faire l'objet d'un travail partenarial au sein de la CAPH et procurer une référence générale au sein de laquelle seraient ensuite déclinées les politiques thématiques sur le bâti, la voirie et les espaces publics et les transports ainsi que leurs points de convergence et d'articulation. Ce rôle de facilitateur et d'éclairage en amont, n'apparaît aujourd'hui pas dans les modalités d'élaboration des SDA ni dans les modalités de suivi et d'évaluation des actions.

Notons que, parallèlement, des comités techniques peuvent être utiles au cours de la démarche d'élaboration du SDA afin de discuter certaines dispositions et de proposer des choix de solutions de mise en accessibilité des systèmes de transports tels que l'interface véhicule-point d'arrêt, les systèmes d'information et de billettique, etc.

Dans un contexte de décentralisation des compétences, la logique de gouvernance devient un processus de mise en cohérence des actions et des échelles. Selon le Haut Conseil de la coopération internationale, *« la gouvernance n'est ni un système de règle, ni une activité mais un processus ; la gouvernance n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement des intérêts ; la gouvernance implique à la fois des acteurs publics et des acteurs privés ; la gouvernance n'est pas formalisée et repose sur des interactions continues »*.

On pressent que le rôle de la commission pour l'accessibilité, communale ou intercommunale, est essentiel pour garantir le fonctionnement de la chaîne du déplacement et la prise de la dimension intermodale. Dans le domaine de l'accessibilité des personnes à mobilité réduite, la CAPH présente les caractéristiques d'une instance de gouvernance locale.

Enfin, l'élaboration des SDA est faiblement relayée dans la presse grand public alors que pour certaines AOT dont les régions, les démarches engagées en termes de concertation et de financements mobilisés sont conséquentes. Pourtant, l'écho auprès du grand public reste faible. La formalisation du SDA comme outil de communication et de sensibilisation représente un atout qui pourrait être valorisé. Mais surtout, la CAPH pourrait être le lieu de communication des enjeux d'accessibilité auprès du grand public, dans une logique de service à la mobilité et non dans une logique thématique.

Pistes de progrès

La commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées pourrait représenter un lieu privilégié de gouvernance locale pour l'accessibilité de la chaîne du déplacement et l'intermodalité des transports. En effet, son rôle consultatif pourrait être mieux utilisé en amont, pour définir les enjeux du territoire dans une approche globale intégrant l'ensemble des éléments de la chaîne du déplacement (projets en cours de PAVE, diagnostics d'ERP...) et mobiliser la concertation avec l'ensemble des représentants institutionnels et associatifs présents dans cette instance.

Une approche par une logique de projet, au cours duquel la CAPH serait interpellée aux étapes pertinentes, permettrait de dépasser les logiques sectorielles : SDA, diagnostics ERP et PAVE. Elle serait davantage adaptée pour permettre aux AOT et collectivités locales de travailler ensemble, dans une approche de déplacements sans rupture et d'intermodalité. Ceci peut concerner, par exemple, un pôle d'échanges, une gare ou un quartier.

4.5 Articuler les politiques à l'échelle des territoires

La prise en compte de la dimension de chaîne du déplacement et de l'intermodalité nécessite de disposer d'un recul suffisant à l'échelle du territoire, a minima à l'échelle de la commune et au mieux à l'échelle intercommunale voire départementale. En tant que document de planification, les SDA comme les PAVE permettent d'organiser le territoire pour augmenter la capacité de ses habitants handicapés ou à mobilité réduite à se rendre d'un point de départ à un point d'arrivée dans des conditions comparables à celles des autres usagers. Cette lecture nécessite de disposer des bons outils aux bonnes échelles pour déterminer les enjeux de territoires à desservir ou les points de rupture à recenser. Ces outils existent déjà, en particulier dans le domaine de la planification et de l'urbanisme.

4.5.1 Les SDA, documents de planification

La position des SDA dans la hiérarchie des dispositifs de planification mériterait probablement d'être précisée. Elle semble aujourd'hui suggérée ou implicite. En effet, la directive d'application introduit la notion de lien de compatibilité des actions menées sur la voirie avec les dispositions d'un PAVE qui lui-même fait partie intégrante du PDU et doit être coordonné aux SDA.

Si l'on se réfère à la loi solidarité et renouvellement urbains de décembre 2000, le schéma de cohérence territorial (SCoT) est le document de planification global, le lieu de la cohérence des différentes politiques thématiques sur un territoire donné. Les politiques sectorielles déclinent les orientations du SCoT en veillant à leur compatibilité. C'est le cas en particulier, des PDU et des programmes locaux de l'habitat (PLH). Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du plan local d'urbanisme (PLU) traduit ensuite ces orientations et les politiques sectorielles sur le territoire.

Dans cette logique, la loi n° 2005-102 précise que le SDA fait partie de l'annexe accessibilité du PDU lorsqu'il existe et doit se coordonner aux PAVE qui eux-mêmes font partie intégrante du PDU. Le SDA doit donc être en cohérence avec les orientations du SCoT et veiller à la compatibilité de ses orientations avec le PDU. Il pourrait ensuite être décliné dans le PADD du PLU puis se traduire dans les orientations d'aménagement de voirie du PLU.

De manière générale, les SDA n'ont pas territorialisé les enjeux d'accessibilité pour les décliner à l'échelle des préoccupations locales. Il est probable que cette absence de déclinaison territoriale des enjeux d'accessibilité provient de l'absence d'une prise en compte au préalable, des SCoT existants et des autres politiques thématiques portant sur le territoire de référence. Aucun SDA ne fait référence au SCoT par exemple. Il est probable qu'une prise en compte préalable de ces documents de planification aurait permis d'enrichir les réflexions et le diagnostic d'accessibilité pour orienter le SDA dans sa déclinaison territoriale.

Des pistes pour la prise en compte de l'accessibilité dans les SCoT et PADD des PLU

L'enjeu de la loi est d'améliorer l'accessibilité de la chaîne du déplacement et de l'intermodalité des transports. Les SDA puis les PAVE, l'accessibilité des ERP et enfin, des logements forment un tout dont le lieu de cohérence est le territoire et son mode d'organisation.

Le SCoT et le PADD du PLU pourraient intégrer les éléments de ces politiques pour permettre de veiller à la cohérence d'ensemble et aux modalités d'implantation précises du bâti par rapport aux réseaux de déplacements que représentent les voiries et les transports (enjeux du PLU).

Généralement, les actions du SDA ou du PAVE peuvent se traduire par des schémas d'itinéraires qui se prêtent bien à une intégration dans un document d'urbanisme. L'objet n'est pas de s'y substituer mais de prendre en compte les réflexions, les diagnostics et les projets existants (SDA, PAVE, ERP...) dans le cadre de réflexions à l'échelle d'un SCoT ou du PADD d'un PLU.

Les documents d'urbanisme, SCoT ou PLU, pourraient être le périmètre pertinent pour assurer la cohérence d'ensemble de dispositifs menés par des acteurs institutionnels différents (communes ou intercommunalités, autorités organisatrices des transports, gestionnaires des ERP...). La cohérence d'ensemble et la logique de chaîne dépendront fortement de la capacité de représenter de manière cartographique et spatialisée, les réseaux de transports et de voiries, les espaces publics et les ERP. Le territoire, du plus proche au plus éloigné, représente, en effet, le catalyseur des approches sectorielles. C'est lui qui donnera le sens d'ensemble et mettra en évidence les éventuelles incohérences.

4.5.2 Identifier les gênes à la mobilité pour répondre au plus grand nombre de situations

Outre la gouvernance et les articulations territoriales, une dernière difficulté rencontrée par les SDA est la prise en compte de l'ensemble des situations de handicap et plus largement, de mobilité réduite dans les méthodes de diagnostic et les actions. D'une part, elle implique de connaître les incidences sur la mobilité des différents types de handicap et d'autre part, de trouver des solutions aux problèmes d'incompatibilité d'une action menée pour un type de handicap avec les autres actions. Face à cette complexité, les AOT sont tentées de prendre en compte les handicaps les mieux connus ou en tout cas, ceux pour lesquels des solutions existent, parce qu'ils sont bien représentés localement par des associations ou parce qu'il existe une « solution technique » disponible. De fait, le handicap moteur est souvent pris en compte au détriment de handicaps dont la prise en compte semble moins évidente, telle que les déficiences cognitive, mentale ou psychique.

Une solution consiste à adopter une approche en terme de gêne au déplacement qui peut recouvrir au moins trois natures de difficultés rencontrées par les personnes :

- des personnes qui se fatiguent vite ou pour lesquelles se déplacer demande **un effort, une pénibilité** particulière. On trouve dans ce cas, des personnes âgées, des femmes enceintes, des individus souffrant de positions debout pénibles, de maladies respiratoires, etc. ;
- des personnes qui auraient pour se déplacer, besoin d'un **encombrement au sol** plus important. C'est le cas typiquement des personnes en fauteuil roulant, ou des personnes obèses, de parents avec poussettes ou même, des livreurs ;

- des personnes qui ont des difficultés particulières d'**orientation dans l'espace, de lisibilité ou de repères** par la lecture: les personnes de petites tailles/enfants (masque de visibilité pour traverser, par exemple), les personnes déficientes mentales, les personnes malentendantes ou malvoyantes, les personnes étrangères ou les personnes illettrées, etc.

Ces types de gêne à la mobilité pourraient être déclinés dans le cadre des méthodes de diagnostic et aboutir à d'autres solutions ainsi qu'au recours à des compétences professionnelles plus larges. Pour chacune de ces trois natures de gêne à la mobilité, on pourrait trouver par le biais de la concertation, un corpus commun de critères pour préciser dans le cadre des cahiers des charges passés aux bureaux d'études chargés de l'état des lieux des éléments rarement pris en compte (ex : ambiance et sécurité, éclairage, symbolique urbaine, ergonomie, etc.).

Les normes d'application de la loi répondent plutôt aux problématiques d'encombrement lié aux besoins des personnes en fauteuil mais beaucoup moins aux problématiques d'orientation ou de repérage dans la ville. Dans ce domaine, les critères pour un état des lieux peuvent probablement être encore enrichis (ex. : luminosité, bruit/son, points de repères visuels ou olfactifs, signalisation, etc.), ils conditionnent le panel des actions qui seront identifiées ensuite.

4.6 Vers une professionnalisation progressive des acteurs

L'ambition proposée peut paraître large. Elle révèle un champ pour la professionnalisation des acteurs, des bureaux d'études et des architectes en particulier. La commande publique peut conduire à pousser l'innovation et la professionnalisation en étant exigeante quant aux critères à étudier dans le cadre d'un état des lieux.

La commande publique d'études peut également s'enrichir des recherches menées depuis quelques années dans ce domaine. L'association de professionnels du handicap permettrait également d'accompagner la commande publique (par exemple personnels de santé et rééducation, ergonomes, éducateurs spécialisés...).

4.6.1 Les recherches en cours, une culture professionnelle en construction pour l'accessibilité ?

Le programme de recherche du PREDIT 3 a initié plusieurs recherches dans le domaine de l'accessibilité. Les principaux résultats ont été présentés en février 2008. Des études qualifiantes sont menées, l'état de l'art est en train de progresser. Le champ de la normalisation est également ouvert dans des domaines tels que la billettique ou la signalétique.

Le principe de progressivité et de révision pour élaborer les SDA est d'autant plus pertinent que la connaissance des différentes situations de handicaps et leurs conséquences en termes de mobilité évolue. Les méthodes de diagnostic s'affinent et prennent en compte des critères d'analyse plus vastes, les solutions à la mobilité se diversifient.

Ce qui semblait difficile à intégrer dans un diagnostic à un moment donné, faute de disposer d'un référentiel de critères adapté, peut devenir possible deux ou trois ans plus tard. C'est pourquoi la fonction de veille conjuguée avec les principes

d'expérimentations et de révision des SDA contribueront à enrichir les cultures professionnelles.

Il sera probablement nécessaire d'évaluer les premières générations de SDA pour capitaliser les enseignements, les méthodes et les expérimentations et promouvoir, dans un second temps, des réflexions plus abouties.

4.6.2 La capitalisation des bonnes pratiques et des expérimentations

De nombreux SDA font preuve de pragmatisme et misent sur des expérimentations et leur évaluation pour enrichir la prise en compte de l'accessibilité dans les transports. Quelques SDA prévoient de tester certains services avant de les développer si le test est concluant.

Il serait intéressant de capitaliser ces expériences pour établir un état de l'art des idées et des bonnes pratiques en France comme en Europe.

4.6.3 La valeur pédagogique du SDA, pour l'appropriation par tous des enjeux d'accessibilité

La plupart des SDA comportent des rappels historiques et réglementaires, des références statistiques sur la population des personnes à mobilité réduite (référence à l'enquête HID de l'Insee par exemple) ainsi que des recommandations techniques.

Quelques SDA se distinguent en affichant une vocation pédagogique claire. Le SDA est alors conçu comme un document de communication qui pourrait être largement diffusé à un public large. Une place importante est faite à l'explication des terminologies, à la formalisation des enjeux et des objectifs ainsi qu'aux méthodes utilisées. Dans ces SDA, la forme et le fond sont traités dans un style adapté à un public non initié. C'est le cas du SDA de la **région Picardie** ou de celui de la **communauté d'agglomération du Pays d'Aubagne et de l'Étoile**.

Ces SDA deviennent alors de véritables outils d'une politique d'accessibilité et peuvent servir d'outils de sensibilisation et de valorisation des actions prévues et menées dans ce domaine.

Conclusion

L'analyse de la première génération de SDA permet de tirer quelques enseignements. Les enjeux de la loi du 11 février 2005 sont globalement compris et repris dans les documents des SDA. En particulier, la notion de chaîne du déplacement et d'une acception large des situations de handicap ou de mobilité réduite sont généralement réaffirmées. Les principes de progressivité et de concertation ont été également bien appropriés par les autorités organisatrices des transports. En revanche, la question de l'intermodalité des transports est quasi-absente des SDA.

Au-delà de l'affirmation des notions et des principes, la concrétisation au travers des diagnostics et surtout, des actions reste restrictive sur de nombreux aspects :

- la mobilité réduite et les situations de handicap, autres que moteur et visuel, restent encore mal traitées ;
- la chaîne du déplacement est abordée mais elle ne fait pas l'objet d'indicateurs spécifiques ni d'actions identifiées au-delà des actions « transports » ;
- la coordination de l'action des différents acteurs, institutionnels ou associatifs, publics ou privés, représente une véritable difficulté. Les SDA portent sur le champ de compétence de l'AOT mais se préoccupent peu des modalités d'interfaces de relations avec les autres partenaires de la chaîne du déplacement tels que les autres AOT ou les gestionnaires de voirie par exemple.

Ces premiers éléments d'analyse, tirés de la lecture des SDA, permettent de mettre en exergue les besoins de méthode, les points de vigilance et les pistes de recherche suivants :

- les indicateurs et les méthodes permettant de veiller à la cohérence du SDA avec les autres dispositifs de planification sur un territoire donné (PAVE, diagnostics ERP, etc.) ;
- le processus de gouvernance entre les AOT pour coordonner l'intermodalité des transports dans un contexte de décentralisation et de libre-administration des collectivités locales ;
- le besoin local de référentiels ou de guides d'aménagement partagés entre les gestionnaires de voirie et les AOT ;
- la maîtrise de la programmation à long terme, notamment pour les départements et les régions.

Dans le souci d'enrichir la démarche et de capitaliser les premières expériences, il serait judicieux que les AOT échangent sur leurs pratiques et les méthodes, ainsi que sur les modes de présentation des SDA dans des instances telles que l'AMF, ADF, GART et l'ARF.

Les schémas ne sont pas figés et ils sont amenés à évoluer. L'élaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics va constituer une nouvelle occasion pour les AOT de se coordonner avec les autorités compétentes

pour la voirie et pour faire évoluer leur propre SDA. La capitalisation des expériences dans le domaine des transports va contribuer à composer un état de l'art des méthodes et des actions conforté par les progrès technologiques. Dans ce contexte fortement évolutif, le suivi des SDA et leur articulation avec les autres démarches de planification procureront encore matière à analyse et à capitalisation d'ici l'échéance de 2015.

Annexes

Annexe 1 - Glossaire

AOT : autorité organisatrice des transports

AOTU : autorité organisatrice des transports urbains

CAPH : commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées

CCAS : centre communal d'action sociale

CETE : Centre d'études techniques de l'équipement

DDE : direction départementale de l'équipement

DGITM : Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

DRASS : direction régionale des affaires sociales et sanitaires

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

ERP : établissement recevant du public

GIC GIG : grand invalide civil grand invalide de guerre

ITA : impossibilité technique avérée

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

LMCU : Lille métropole communauté urbaine

LOTI : loi d'orientation sur les transports intérieurs

METRO : communauté d'agglomération de Grenoble

PADD : projet d'aménagement et de développement durable

PAVE : plan d'accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics

PDU : plan de déplacements urbains

PH : personnes handicapées

PPA : plan de protection de l'atmosphère

PMR : personne à mobilité réduite

PTU : périmètre de transports urbains

SCoT : schéma de cohérence territoriale

SDA : schéma directeur d'accessibilité des transports publics (ou collectifs)

SITRAM : syndicat intercommunal de transports de l'agglomération mulhousienne

SMTc : syndicat mixte des transports en commun (Grenoble)

SRU : solidarité et renouvellement urbains

STIF : syndicat des transports d'Île-de-France

TCSP : transport en commun en site propre

UH : (loi) urbanisme – habitat

Annexe 2 - Lois, décrets, directives, arrêtés, circulaires

- Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

Bâtiments

- Décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation.
- Arrêté du 1^{er} août 2006 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19 à R. 111-19-3 et R. 11-19-6 du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public lors de leur construction ou de leur création.
- Arrêté du 21 mars 2007 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-8 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public existants

Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité

- Décret n° 2006-1089 du 30 août 2006 modifiant le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.
- Circulaire interministérielle DGUHC n° 2006/96 du 21 décembre 2006 relative à la modification des missions et de la composition de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.
- Loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et de l'allègement des procédures. (cf. article 98)

Transports collectifs

- Décret n° 2006-138 du 9 février 2006 relatif à l'accessibilité du matériel roulant affecté aux services de transport public terrestre de voyageurs.
- Directive, en date du 13 avril 2006, d'application de la loi du 11 février 2005 pour l'accessibilité de services de transport public terrestres de personnes handicapées et à mobilité réduite.
- Arrêté du 3 mai 2007 modifiant l'arrêté du 2 juillet 1982 relatif aux transports en commun de personnes (autobus, autocars).
- Arrêté du 3 août 2007 modifiant l'arrêté du 2 juillet 1982 relatif aux transports en commun de personnes

- Lettre circulaire aux préfets en date du 3 mai 2007 sur la sécurité et l'accessibilité du matériel roulant affecté aux services de transport public terrestre de voyageurs et aux véhicules assurant à titre principal la desserte des établissements scolaires.
- Arrêté du 18 janvier 2008 relatif à la mise en accessibilité des véhicules de transport public guidé urbain aux personnes handicapées et à mobilité réduite.

Voirie et espaces publics

- Décret n° 2006-1657 du 21 décembre 2006 relatif à l'accessibilité de la voirie et des espaces publics.
- Décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics.
- Arrêté du 15 janvier 2007 relatif aux prescriptions techniques concernant l'accessibilité de la voirie et des espaces publics.

Autres références

- Directive du 13 avril 2006 du ministre de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables d'application de la loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'accessibilité des services de transport public terrestre de personnes handicapées.
- Circulaire du 14 décembre 2007 du ministre du Travail, des relations sociales et de la solidarité, du ministre de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables, du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, du ministre du logement et de la ville aux préfets.
- *Bilan des PDU de 1996 à 2001*, Édition Certu/Ademe, décembre 2002
- *Élaborer un plan en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics, Expérimentation à Valenciennes*, Rapport d'études Certu/CETE Nord Picardie, 2007 téléchargeable sur le site www.certu.fr.
- *Fiches juridiques PDU*, téléchargeables sur le site www.certu.fr
- *Concertation en matière d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite - Éléments méthodologiques*, Dossier Certu, 2004
- *Référentiel général d'accessibilité pour les administrations (RGAA)*. Cf. www.internet.gouv.fr rubrique information/internet et handicap.
- *Ville accessible à tous : comment aborder tous les handicaps, actes de la journée d'échanges*, 2007, téléchargeable sur le site www.certu.fr
- *Élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité des services de transports départementaux - guide méthodologique*, ADF/ADSTD/Certu, 2007, téléchargeable sur le site www.certu.fr
- *Transports régionaux : Schémas directeurs d'accessibilité, état d'avancement et questionnements*, 2007, téléchargeable sur le site www.certu.fr
- *Schémas directeurs d'accessibilité de transports urbains : éléments de méthode*, 2008, téléchargeable sur le site www.certu.fr
- *Bus et points d'arrêt accessibles à tous – additif au guide*, rapport Certu, 2008, téléchargeable sur le site www.certu.fr

- *Une voirie accessible*, fiche Certu, 2008, téléchargeable sur le site www.certu.fr
- *Éléments de méthodologie sur les diagnostics d'accessibilité – Diagnostics d'accessibilité : pour une approche cohérente*, plaquette de 4 pages ou partie méthodologique du cédérom au format pdf téléchargeable sur le site www.certu.fr
- *L'accessibilité dans les domaines des transports, de la voirie, des espaces publics et du cadre bâti – bilan 2008*, délégation ministérielle à l'accessibilité – février 2009

Annexe 3 - Directive du 13 avril 2006

Directive d'application de la loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'accessibilité des services de transport public terrestres de personnes handicapées et à mobilité réduite

Préambule

La présente directive a pour objet de vous apporter les éléments nécessaires pour la mise en œuvre des dispositions de l'article 45 de la loi qui sont relatives à l'accessibilité des réseaux de transports publics.

Ces dispositions sont d'application immédiate pour les autorités responsables de l'organisation des transports publics, en particulier les collectivités territoriales ou leurs groupements, sous réserve de la publication du décret relatif aux établissements recevant du public (ERP), dont font partie les gares, et de la réglementation concernant la voirie. Le décret n° 2006-138 du 9 février 2006 définit par ailleurs les dispositions relatives à l'accessibilité du matériel roulant affecté aux services de transport public terrestre de voyageurs

Il convient de rappeler à titre préliminaire que, conformément à l'avis du Conseil d'État du 2 mai 1984 portant interprétation de l'article L.1614-2 du code général des collectivités territoriales, les dispositions de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 applicables aux services et réseaux de transports collectifs sont des mesures de portée générale qui ne sauraient ouvrir droit à compensation. En effet, l'article 52 de la loi 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées codifié à l'article L. 114-4 du code de l'action sociale et des familles invitait déjà les pouvoirs publics à prendre des dispositions prévoyant une adaptation des services de transport collectif ou l'aménagement progressif des normes de construction des véhicules de transport collectif et les conditions d'accès à ces véhicules ou encore pour faciliter la création et le fonctionnement de services de transport spécialisés pour les handicapés.

Le décret n° 78-1167 du 9 décembre 1978 pris pour l'application de la loi de 1975 visant à adapter les services de transport public pour faciliter le déplacement des personnes handicapées imposait déjà aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ainsi qu'à l'État, l'établissement, dans un délai de 3 ans, de programmes d'aménagement des services de transports réguliers et des installations pour les adapter aux besoins des personnes handicapées.

La loi du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées et ses textes d'application complétaient les dispositions précédentes.

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 a été adoptée en vue de donner une nouvelle impulsion à l'intégration dans la société des personnes handicapées.

Plusieurs éléments en constituent la nouveauté :

- la prise en compte de tous les types de handicaps, non seulement moteurs, mais aussi sensoriels (atteignant la vue et l'ouïe), cognitifs et psychiques,
- la volonté de traiter l'intégralité de la chaîne du déplacement, en liant dans une même approche urbanisme, voirie et transports, afin d'éliminer toute rupture dans les déplacements pour les personnes affectées d'une déficience,
- enfin, le législateur a renforcé les contraintes en créant une obligation d'accessibilité complète des services de transport collectif. Cette exigence d'accessibilité institue une obligation de résultat. A cet effet, le 2^e alinéa de l'article 45-I prévoit un délai maximum de 10 ans pour la mise en accessibilité des services et réseaux de transports collectifs à compter de la publication de la loi, quel que soit le mode ferré ou routier de transport, y compris les infrastructures.

Ces obligations nouvelles sont appelées à bénéficier à tous les usagers, y compris les personnes âgées, les enfants et plus généralement toutes les personnes gênées à titre temporaire ou permanent dans leurs déplacements. Elles sont d'autant plus importantes qu'elles participent à l'amélioration du confort général de la population dans son ensemble. C'est pourquoi il conviendra de veiller avec un soin particulier à leur mise en œuvre par les autorités compétentes.

Tel est l'objet de la présente directive.

I – Dispositions d'ordre général

I.1 – La continuité de la chaîne des déplacements

Le I de l'article 45 de la loi du 11 février 2005 pose le principe de la continuité de l'accessibilité de la chaîne du déplacement. La chaîne du déplacement est définie comme englobant le cadre bâti, la voirie, l'aménagement des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité.

La chaîne de déplacement doit être organisée pour permettre son accessibilité totale pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Les différents acteurs, co-responsables du cadre de vie doivent ainsi veiller, chacun en ce qui le concerne, à supprimer ou réduire les obstacles environnementaux à l'accessibilité.

Ce principe de continuité de la chaîne des déplacements répond à un objectif de « conception universelle » et d'accessibilité de tout par tous.

L'objectif principal reste toutefois de garantir l'accessibilité de l'ensemble des processus de déplacement pour les personnes handicapées et à mobilité réduite.

I.2 - Les personnes concernées

Les personnes concernées par les dispositions de la loi relatives aux systèmes de transports comprennent les personnes handicapées et les personnes à mobilité réduite.

A - Les personnes handicapées :

Ce sont les personnes en situation de handicap celui-ci étant défini par l'article L.114 du code de l'action sociale et des familles comme « *toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant* ».

B - Les personnes à mobilité réduite :

Les personnes à mobilité réduite sont définies par la directive 2001/85/CE du Parlement et du Conseil européen du 20 novembre 2001. Il s'agit de « *toutes les personnes ayant des difficultés pour utiliser les transports publics, telles que, par exemple, personnes souffrant de handicaps sensoriels et intellectuels, personnes en fauteuil roulant, personnes handicapées des membres, personnes de petite taille, personnes âgées, femmes enceintes, personnes transportant des bagages lourds et personnes avec enfants (y compris enfants en poussette)* ».

I.3 - Le délai de mise en œuvre de l'accessibilité est fixé à 10 ans

La loi prévoit que les services de transport collectif devront être accessibles aux personnes handicapées ou à mobilité réduite dans un délai de 10 ans à compter de la publication de la loi (JO du 12 février 2005), soit au plus tard le 12 février 2015.

Les nouveaux réseaux devront donc être accessibles dès leur mise en service. Le matériel roulant acquis lors d'un renouvellement de matériel ou à l'occasion d'une extension de réseau devra être accessible dans des conditions qui seront définies par décrets et arrêtés. Pour les réseaux existants, et sous le respect des conditions qui sont précisées ci-après, la loi prévoit deux exceptions à cette règle commune : le cas des réseaux souterrains de transport ferroviaires et de transports guidés, et pour les autres réseaux, le cas de l'impossibilité technique avérée.

I.4 - Les autorités responsables

La mise en œuvre des dispositions législatives concerne :

- l'ensemble des autorités organisatrices de transport public au sens de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'Orientation des Transports Intérieurs LOTI (cf. annexe à la présente), autorités organisatrices de transports publics urbains (AOTU), Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), autorités responsables de l'organisation des transports départementaux et régionaux et l'État pour les services de transport routier non urbains prévus à l'article 29-I de la LOTI, la SNCF pour les services nationaux en qualité de responsables de l'élaboration des schémas directeurs d'accessibilité des services de transports qu'ils organisent ;
- l'établissement « Réseau Ferré de France » en tant que maître d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national ,
- les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale pour l'élaboration du plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics ainsi que pour la constitution d'une commission communale ou intercommunale (cf. § III-4) ;
- les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les syndicats mixtes compétents en matière d'organisation des transports publics urbains pour le volet « accessibilité » des plans de déplacements urbains ;
- les autorités organisatrices de transport ou, le cas échéant, les entreprises procédant à l'acquisition de matériels roulants affectés à l'exécution du service public des transports de personnes. N'entrent pas dans le champ d'application des dispositions de l'article 45 de la loi du 11 février 2005, les véhicules affectés aux services occasionnels de transport public routier de personnes, qui ne relèvent pas des activités de service public au sens de l'article 7-II de la LOTI.

II – Dispositions pour l'accessibilité des services de transports

II.1 - La chaîne du déplacement

La loi définit « la chaîne du déplacement qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité ». Le système de transport qui est constitué de différents éléments dont font partie les gares, les quais et les matériels roulants, fait partie intégrante de la chaîne des déplacements.

La loi prévoit que la « chaîne du déplacement est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées et à mobilité réduite ».

L'organisation de la chaîne du déplacement se traduit en particulier par l'élaboration des documents de planification ou de programmation introduits par la loi que sont :

- le schéma directeur d'accessibilité des services de transports ;
- le plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics.

II.2 - Les éléments constitutifs du système de transport

A - Les gares et les emplacements d'arrêt de véhicules de transport collectif

1) Les gares comme établissements recevant du public (ERP)

Les gares situées sur le domaine public du chemin de fer au sens de l'arrêté du 20 février 1983 portant approbation des règles de sécurité et des modalités de contrôle applicables aux locaux accessibles au public situés sur le domaine public du chemin de fer et rigoureusement indispensables à l'exploitation de celui-ci (le champ d'application de cet arrêté concerne d'une manière générale les transports ferroviaires et les transports guidés) sont des établissements recevant du public (ERP) selon les dispositions de l'arrêté du 25 juin 1980 définissant les différentes catégories d'ERP au regard des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique.

La loi rappelle que les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des établissements recevant du public (ERP) et des installations ouvertes au public (IOP) doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées.

Ces dispositions générales s'appliquent également aux IOP situés sur le domaine public ferroviaire au sens de l'arrêté du 20 février 1983 précité. Elles s'appliquent aux équipements spécifiques des gares notamment ceux qui intéressent la vente des titres de transports et les systèmes d'information des voyageurs...

Les quais des gares et des IOP sont considérés comme faisant partie des gares et des IOP.

2) Les emplacements d'arrêt de véhicule de transport collectif sur voirie

La loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 *portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public* et ses textes d'application (décrets 99-756 et 99-757 du 31 août 1999, arrêté du 31 août 1999 et circulaire du 2000-51 du 23 juin 2000) définissent et précisent les mesures et dispositions à prendre en matière de voirie, dont celles qui concernent les emplacements d'arrêt des véhicules de transport en commun.

Des modifications seront prochainement apportées à la réglementation précitée pour introduire les dispositions relatives à la mise en accessibilité de la voirie issues de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

B - Les matériels roulants

La loi dispose que tout matériel roulant acquis lors d'un renouvellement de matériel ou à l'occasion de l'extension des réseaux doit être accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

C - Les autres textes d'application spécifiques

Le décret n° 2006-138 du 9 février 2006 relatif à l'accessibilité du matériel roulant affecté aux services de transport public terrestre de voyageurs précise, pour chaque catégorie de matériel, les modalités d'application des dispositions de l'article 45 de la loi.

Très prochainement interviendront :

- Un décret en Conseil d'État fixera les exigences relatives à l'accessibilité aux différents types et catégories d'ERP et précisera les spécificités des gares en cohérence avec les dispositions relatives aux systèmes de transport.
- De nouveaux textes réglementaires viendront se substituer au décret n° 78-1167 du 9 décembre 1978 et aux textes d'application de la loi du 13 juillet 1991 pour prendre en compte les dispositions de mise en accessibilité de la voirie de la loi du 11 février 2005 précitée.

Les dispositions spécifiques à ces différents décrets seront précisées par arrêtés.

III – Dispositions relatives aux mesures de planification, de programmation et d'évaluation

Pour atteindre l'objectif d'accessibilité totale des différents maillons de la chaîne du déplacement et coordonner les mesures d'adaptation entre acteurs, plusieurs outils de planification sont prévus par le législateur ainsi qu'une instance d'évaluation, de suivi et de propositions qui sont les suivants :

1. le schéma directeur d'accessibilité des services de transport collectif,
2. le plan d'accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics,
3. l'annexe «accessibilité» des plans de déplacements urbains,
4. la commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées.

III.1 - Le schéma directeur d'accessibilité des services de transports publics

Dans le délai de 3 ans à compter de la publication de la loi, les autorités compétentes pour l'organisation des transports publics au sens de la LOTI ou le syndicat des transports d'Ile-de-France prévu par l'article 1^{er} de l'ordonnance 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France et en l'absence d'autorité organisatrice l'Etat, ont l'obligation d'établir un schéma directeur d'accessibilité des services de transports publics dont ils sont responsables.

Cette obligation a été élargie par amendement parlementaire aux exploitants d'aérodromes et à certains gestionnaires des gares maritimes.

L'objet du schéma directeur est d'assurer le respect de l'obligation d'accessibilité des services et réseaux de transports collectifs aux termes du délai de 10 ans imparti par le législateur, par une mise en œuvre progressive de mesures appropriées.

Il s'agit, conformément au principe de progressivité prévu par la loi, d'un document de programmation des opérations de mise en accessibilité et de définition précise des diverses modalités selon lesquelles l'obligation d'accessibilité sera remplie pour les différents types ou catégories de services de transports relevant de l'autorité compétente (transports ferrés ou routiers urbains ou non urbains, départementaux ou régionaux, services réguliers de transports scolaires, services publics à la demande, transports fluviaux réguliers, gares, lieux d'intermodalités, pôles d'échanges, interface entre infrastructure et service, etc).

Le schéma directeur d'accessibilité est élaboré sur la base d'un état des lieux en matière d'accessibilité des services et des réseaux qui fait partie du schéma directeur.

Il comprend notamment le diagnostic des conditions d'accessibilité des ERP tel qu'il est prévu dans le projet de décret en cours d'élaboration.

Le schéma directeur d'accessibilité :

- définit les modalités de la mise en accessibilité des différents types de transport (aménagement et équipement des installations d'accès aux véhicules, dispositions concernant les matériels roulants, les mesures d'exploitation et d'organisation des services, les correspondances et les échanges entre les différentes lignes de transport public) ;
- établit les éventuels cas de dérogation visés ci-après et définit les services de substitution qui seront mis en place dans le délai de 3 ans à compter de l'approbation du schéma par l'autorité organisatrice responsable et les principes d'organisation les concernant. Il précise les dispositions prises pour assurer l'intermodalité avec les réseaux de transport public des autres autorités organisatrices ;
- établit la programmation des investissements à réaliser et des mesures d'organisation à mettre en œuvre dans le délai de 10 ans édicté par la loi pour la mise en accessibilité des services de transports collectifs. Il définit les objectifs en matière de fonctionnement des dispositifs de mise en accessibilité des services de transport et les conditions de maintenance qui en découlent.
- prévoit les conditions de sa mise à jour dans les cas où des évolutions technologiques permettraient d'apporter des solutions aux impossibilités techniques avérées identifiées initialement.

Ce schéma est élaboré par l'autorité responsable dans le cadre d'une concertation organisée avec l'ensemble des acteurs concernés et principalement les associations représentatives de personnes handicapées aux différentes phases de la démarche, qui commence par un état des lieux.

Les différentes autorités organisatrices des transports urbains, départementaux et régionaux sont invitées à se concerter et à se coordonner lors de l'élaboration de leurs schémas respectifs.

III.2 - Les plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics

1 – Objectifs

Le 8^e alinéa de l'article 45-I de la loi du 11 février 2005 prévoit pour toutes les communes ou, le cas échéant, pour les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de voirie, quelle que soit la taille de leur population, l'obligation d'établir un plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics.

Ces dispositions reprennent en partie les dispositions de l'article 4 du décret n° 78-1167 du 9 décembre 1978 fixant les mesures destinées à rendre accessibles aux personnes handicapées à mobilité réduite les installations ouvertes au public existantes et à adapter les services de transports publics pour faciliter les déplacements des personnes handicapées. Cet article 4 est relatif à la mise en œuvre de plans d'adaptation de la voirie publique, et notamment des trottoirs, aux personnes handicapées dans les agglomérations de 5.000 habitants et plus.

Le plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (places, parcs, jardins, installations de mobiliers urbains, trottoirs, etc...) est élaboré à l'initiative du maire des communes concernées ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent.

Ce document dont la finalité est comparable à celle du plan d'adaptation de la voirie publique du décret du 9 décembre 1978 mais dont la portée est élargie à l'ensemble des aménagements des espaces publics, *« porte notamment sur les dispositions susceptibles de rendre accessible aux personnes handicapées et à mobilité réduite l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement automobile situées sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale »*. Ce document doit ainsi, le cas échéant, déterminer le programme des travaux de mise en accessibilité, fixer les délais de réalisation, prévoir des mesures concernant le respect des règles de stationnement, rappeler les bonnes pratiques en matière de signalisation des obstacles au déplacement².

2 – Liens avec le Plan de Déplacements Urbains (PDU) :

La loi prévoit que ce plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics fait partie intégrante du plan de déplacements urbains lorsqu'il existe.

Le législateur a ainsi souhaité éviter la juxtaposition ou la multiplication de documents différents.

Il permet ainsi d'assurer une meilleure cohérence entre ces deux documents de planification qui apparaissent complémentaires et une coordination renforcée entre les aménagements de voirie et des espaces publics et l'accessibilité des services de transport pour assurer effectivement la continuité de la chaîne du déplacement.

L'intégration du plan de mise en accessibilité de la voirie au plan de déplacements urbains renforcera également les effets juridiques du plan sur les documents d'urbanisme voire sur les décisions des gestionnaires de voirie auxquels ils s'imposeront dans un rapport de compatibilité.

Il conviendra de recommander aux autorités compétentes pour l'élaboration du schéma directeur d'accessibilité des services de transport et aux autorités

2 Le décret 2006-1657 du 21 décembre 2006 est venu préciser que le plan de mise en accessibilité devra être élaboré avant le 22 décembre 2009.

compétentes pour l'élaboration du plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics de mener autant que possible en parallèle l'établissement de ses documents et les mesures d'adaptation qu'ils comportent avec le schéma directeur de mise en accessibilité des services de transports collectifs.

Un décret d'application est en cours d'élaboration qui définira le contenu, les modalités et le délai d'élaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics. Il précisera la prise en compte des dispositions du plan de déplacements urbains et du plan local de déplacements.

III.3 - L'annexe « accessibilité » des plans de déplacements urbains

1 – Les conséquences de la loi sur le Plan de Déplacements Urbains (PDU) :

Le chapitre III de l'article 45 de la loi du 11 février 2005 introduit plusieurs modifications dans les articles 28 et 28-2 de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs relatifs aux plans de déplacements urbains :

- l'amélioration de l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite fait désormais partie des objectifs généraux assignés par le législateur aux plans de déplacements urbains et aux mesures d'aménagement et d'exploitation qu'ils prévoient ;
- la consultation, à leur demande, des associations de représentants de personnes handicapées ou à mobilité réduite pour l'élaboration du projet de plan apparaît essentielle afin de mieux prendre en compte leurs besoins ;
- enfin, la loi crée une annexe particulière aux plans de déplacements urbains traitant de l'accessibilité.

Ce volet accessibilité des PDU devra indiquer les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics ainsi qu'un calendrier de réalisation.

Ce volet accessibilité pourra reprendre, en tant que de besoin, les éléments figurant dans les schémas directeurs d'accessibilité des services de transports collectifs.

Il est rappelé que le plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics fera également partie intégrante du PDU. Il sera à ce titre également soumis à enquête publique avant son approbation par l'autorité compétente pour l'élaboration du PDU.

Les mesures spécifiques à l'intégration dans le PDU régional des plans de mise accessibilité des communes ou des EPCI de la Région Ile-de-France seront définies ultérieurement.

2 – Les délais d'élaboration de l'annexe « accessibilité » du PDU :

Si la loi prévoit un délai de trois ans pour l'élaboration des schémas directeurs d'accessibilité des services de transport, elle ne fixe pas de délai pour l'élaboration de l'annexe « accessibilité » des PDU. Ces dispositions sont d'application immédiate.

La création de cette annexe s'impose dès lors qu'est prescrite l'élaboration d'un PDU, sa modification ou sa mise en révision.

Toutefois, il conviendra de conseiller aux autorités responsables de réaliser cette annexe lorsque le PDU est en cours d'élaboration, de modification, de révision ou

de mise en conformité pour la prise en compte des dispositions de la loi SRU, en s'assurant toutefois de ne pas remettre en cause l'échéance d'approbation.

Ces dispositions concernent également les PDU établis dans des agglomérations dont la population est inférieure à 100.000 habitants. En effet, dès lors que l'autorité organisatrice des transports urbains décide de réaliser volontairement un tel plan, il convient de ce conformer à l'ensemble des règles de procédure et de fond applicables.

III.4 -La commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées

1 – Création et composition de la commission :

L'article 46 de la loi du 11 février 2005 insère un nouvel article L. 2143-3 dans le code général des collectivités territoriales prévoyant dans toutes les communes de 5000 habitants et plus une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées.

Lorsque les communes adhèrent à un établissement public de coopération intercommunale, la création d'une commission intercommunale est obligatoire pour ceux de ces établissements qui sont compétents en matière de transports ou en matière d'aménagement de l'espace lorsque la population atteint 5.000 habitants (syndicats intercommunaux, communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle. Il est à noter que selon une jurisprudence récente les syndicats mixtes dits « ouverts » ou « fermés » ne sont pas assimilables à un établissement public de coopération intercommunale, (en ce sens : Conseil d'État, du 5 janvier 2005, Sté des eaux du Nord, req. 265938).

Selon le cas, la commission est présidée par le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale concerné qui arrêtent la liste des membres. La commission doit au minimum être composée de représentants de la commune ou de l'EPCI compétent, d'association d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. Des représentants de l'État peuvent, en tant que de besoin, être prévus.

2 – Rôle de la commission

Cette commission s'inscrit dans une logique plus globale d'amélioration du cadre de vie. Elle couvre tout le champ de la chaîne du déplacement.

Elle a pour objet de dresser un constat de l'état de l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle intervient également pour organiser le recensement des logements accessibles.

Sa mission essentielle consiste à établir un rapport annuel présenté selon le cas au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement public concerné et de faire toute proposition utile d'amélioration de mise en accessibilité de l'existant.

Ce rapport peut ainsi comporter des propositions de programmes d'action, une évaluation et un suivi des réalisations, un bilan des résultats obtenus, etc.

La commission joue un rôle consultatif et ne dispose pas elle-même de pouvoir de décision ou de coercition. Toutefois, le recours à ses connaissances et à son expertise pourra être sollicité en tant que de besoin lors de l'élaboration des schémas directeurs et des plans de mise en accessibilité.

La commission adresse son rapport annuel au préfet de département, au président du conseil général et au conseil départemental consultatif des personnes handicapées ainsi qu'à tous les responsables des bâtiments, installations et lieux de travail concernés par son rapport.

IV - Le champ des dérogations

A – Principes généraux

1 – La prise en compte de handicaps de natures différentes

Les dispositions de la loi traitent de l'ensemble des formes de handicap (physique, visuel, auditif, cognitif, mental...). Pour leur mise en œuvre, il convient de rappeler aux autorités responsables que la mise en accessibilité vaut pour l'ensemble de ces handicaps. Cela signifie que, par exemple, si une impossibilité de mise en accessibilité d'un système de transport pour les seules personnes circulant en fauteuil roulant était avérée, l'accessibilité des autres catégories de personnes handicapées ou à mobilité réduite devrait être néanmoins assurée.

2 - Une concertation préalable avec les associations

Les autorités responsables sont encouragées à élaborer les constats concluant aux différents cas de dérogation retenus dans le schéma directeur de mise en accessibilité des services de transport public (cf. article III-1 ci-avant) après une réelle concertation qu'elles organiseront avec l'ensemble des acteurs concernés et principalement avec les associations représentatives de personnes handicapées.

B - Les systèmes de transport

Le champ des dérogations à l'obligation de mise en accessibilité des services de transport collectif est limité à deux cas :

1. pour les réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés ;
2. en cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité.

1 – Les réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés.

Le délai de 10 ans prévu au 2^e alinéa de l'article 45-I de la loi du 11 février 2005 ne s'applique pas aux réseaux souterrains de transport ferroviaire et de transport guidé existants. Sont concernées essentiellement les gares ou stations souterraines de métro, RER, de métro léger Val ou de tramway.

Pour autant, ces réseaux souterrains ne sont pas exonérés de l'obligation de mise en accessibilité et de planification des travaux correspondants.

Ces réseaux restent soumis aux règles de droit commun, à savoir :

- l'élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité (les réseaux souterrains doivent figurer dans les schémas directeurs élaborés par l'autorité compétente pour l'organisation des transports publics mentionnée au 3^e alinéa de l'article 45-I de la loi) ;
- la mise en place de transports de substitution de surface dans un délai de 3 ans.

2 – L'impossibilité technique avérée.

Cette dérogation correspond soit à celle qui est prévue pour les ERP (cf. § C), soit à celle prévue pour les emplacements d'arrêt de véhicules de transport collectif (cf. § D). Les cas d'impossibilité technique avérée seront déterminés dans le schéma directeur de mise en accessibilité des services de transport public (cf. article III-1 ci-avant).

A défaut de mise en accessibilité, au delà des services spécialement adaptés tels que définis par le décret 78-1167 du 9 décembre 1978, la loi a créé l'obligation de mettre en œuvre des services de substitution pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Ces moyens alternatifs relèvent du service public des transports. Selon les cas, il peut s'agir de :

- « service de transport de substitution » : service de transport public accessible assurant, dans des conditions analogues, la desserte d'une ligne de transport non accessible ; cela peut être, par exemple, une ligne ou un réseau d'autobus accessible ou un service de transport public à la demande se substituant à la desserte d'une ligne de métro non accessible, ou un service par autocar accessible ou un service de transport public à la demande se substituant à la desserte d'une ligne ferroviaire non entièrement accessible.
- « mesure de substitution » : mesure de nature humaine, organisationnelle ou technique telle que prévue dans les cas de dérogation pour une impossibilité technique avérée en matière d'accessibilité aux ERP remplissant une mission de service public.

Ces services sont organisés et financés par l'autorité organisatrice de transport normalement compétente dans un délai de 3 ans à compter de la constatation de l'impossibilité technique de mise en accessibilité.

Afin d'assurer le respect des principes de non-discrimination et de solidarité voulu par le législateur, le coût des services de substitution pour les personnes handicapées ne doit pas être supérieur au coût des services de transport public de droit commun. La loi a complété l'article 2 de la LOTI en ouvrant le bénéfice de mesures tarifaires préférentielles aux accompagnateurs des personnes à mobilité réduite. Il doit être souligné que l'organisation de services de substitution ne doit pas dispenser de l'obligation d'adapter le réseau de transport public.

Un grand nombre d'autorités organisatrices ont mis en place des services spécifiques pour le transport de personnes handicapées dont l'autonomie ne leur permet pas d'utiliser seules le réseau de transport public. Ces services de transport « spécialement adaptés » ou « spécialisés », prévus à l'article 17 du décret du 9 décembre 1978 sont dédiés aux personnes handicapées qui ne peuvent pas bénéficier des aménagements de mise en accessibilité du réseau de transport public.

Ces services pourront, soit être maintenus indépendamment des services de transport de substitution tels que définis ci-dessus, soit être intégrés à ces services.

Il existe par ailleurs des « services d'accompagnement à la mobilité » : services d'aide humaine à la mobilité de la personne handicapée, qui peuvent, le cas échéant, donner droit à la prestation de compensation selon les dispositions de l'article L.245-3 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

C - Les établissements recevant du public

Les gares sont aussi concernées par les dispositions de la loi relatives aux établissements recevant du public (ERP). Elles prévoient que les ERP existants devront répondre aux exigences d'accessibilité dans un délai de 10 ans à compter de la publication de la loi.

En dehors des dérogations concernant le cas des gares des réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés existants, des décrets d'application préciseront le régime général des dérogations exceptionnelles qui pourraient être accordées aux ERP, dont les gares. Trois cas de dérogations sont prévus :

- après démonstration de l'impossibilité technique de procéder à la mise en accessibilité,
- en raison de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural,
- lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations à apporter et leurs conséquences. Le projet de décret ERP prévoit une possibilité de dérogation lorsque les travaux d'accessibilité « peuvent avoir un impact fort sur son activité tel que, notamment, la fermeture de l'établissement, son déménagement, une réduction importante de l'activité ou avoir un impact significatif sur l'équilibre de l'exploitation [...] ». Pour la mise en accessibilité d'une gare ou d'une halte ferroviaire, cette disposition pourra aussi s'apprécier au regard de l'impact de la mise en accessibilité dans le délai de 10 ans de l'ensemble de la ligne ou du réseau ferroviaire par rapport à sa fréquentation, après concertation avec les associations représentatives de personnes handicapées.

Délivrance de la dérogation :

Ces dérogations seront accordées par arrêté préfectoral après avis conforme de la commission consultative départementale de la sécurité et de l'accessibilité et s'accompagneront obligatoirement de mesures de substitution pour les ERP remplissant une mission de service public, comme c'est le cas pour les gares ou stations ferroviaires ou les gares routières de voyageurs.

D - Les emplacements d'arrêts des véhicules de transport en commun

Un projet de décret en cours d'élaboration relatif à la mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics, concerne les emplacements d'arrêt de véhicules de transport collectif, et complète les dispositions techniques auxquelles devront satisfaire les aménagements destinés à assurer leur accessibilité par les personnes handicapées.

Validation de la dérogation :

Les dispositions du projet de décret sur ce point devraient reprendre celles du décret 99-756 du 31 août 1999 relatives aux emplacements d'arrêts de véhicule de transport collectif[1] qui stipulaient qu'elles « ne sont applicables qu'autant qu'il n'existe pas d'impossibilité technique constatée par l'autorité administrative compétente, après avis de la commission départementale de sécurité et d'accessibilité ».

Dès lors que le nombre d'emplacements d'arrêts à rendre accessibles est très élevé (comme par exemple, dans le cas où il s'agit de rendre accessible l'ensemble des

arrêts de car d'un territoire départemental) l'impossibilité technique pourra s'apprécier en fonction des secteurs desservis (urbains, péri-urbains ou ruraux) au regard, d'une part, de la disproportion manifeste entre les travaux à réaliser et leur impact sur le fonctionnement normal du service de transport et sur les conditions générales de sécurité, et d'autre part, des mesures prises au titre du schéma directeur de mise en accessibilité des services de transport public élaboré par l'autorité responsable concernée, après concertation avec les associations représentatives de personnes handicapées.

E - Le matériel roulant

La loi prévoit que tout matériel roulant acquis lors d'un renouvellement de matériel ou à l'occasion d'une extension des réseaux doit être accessibles aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Elle ne prévoit pas de dérogation.

Le projet de décret relatif à l'accessibilité des matériels roulants fixe, dans son article 3, les dispositions relatives à la mise en service des matériels roulants accessibles.

V - Dispositions diverses

V.1 - La procédure de dépôt de plainte

Afin de mieux prendre en compte les besoins des personnes à mobilité réduite et d'assurer un meilleur contrôle du respect de la continuité de la chaîne du déplacement, en particulier dans le domaine des transports, le I de l'article 45 prévoit que les autorités organisatrices de transport public doivent mettre en place une procédure de dépôt de plainte en matière d'obstacle à la libre circulation des personnes à mobilité réduite.

Ces dispositions n'instituent pas une nouvelle sanction pénale mais ouvrent la possibilité aux personnes à mobilité réduite de déposer une demande ou une réclamation en vue de supprimer, réduire ou compenser des obstacles à leurs déplacements.

A cet effet, un registre devra être ouvert au siège de l'autorité organisatrice de transport ou en un autre lieu porté à la connaissance du public par les moyens de publicité appropriés, sur lequel les personnes intéressées inscriront leur demande.

Il appartiendra à l'autorité organisatrice de transport d'informer le demandeur des suites réservées à sa requête.

La possibilité d'une telle requête était déjà prévue par l'article 10 abrogé du décret n° 78-1167 du 9 décembre 1978 pour favoriser l'accessibilité des installations ouvertes au public aux personnes handicapées.

V.2 – L'accessibilité des services de communication en ligne

L'article 47 de la loi du 11 février 2005 prévoit la mise en accessibilité des services de communication publique relevant de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics en dépendant, pour les personnes handicapées.

Bien que l'article 47 de la loi renvoie à un décret d'application pour son entrée en vigueur, il conviendra de souligner l'importance, pour les autorités organisatrices de transport et leurs exploitants, de la promotion de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, en tenant compte des différents types de déficience, afin de faciliter l'accès des services et réseaux de transports publics, réguliers ou à la demande.

Ces dispositions sont de nature à contribuer à la mise en œuvre du droit pour l'ensemble des usagers à être informés sur l'offre de transport et les modalités de son utilisation. Il convient, à cet égard, de rappeler que le droit à l'information fait, en application de l'article 2 de la LOTI, partie intégrante du droit au transport.

V.3 – Les comités des partenaires du transport public

Les différents comités des partenaires du transport public prévus par les articles 21-3, 27-2 et 30-2 de la LOTI comprennent chacun en leur sein des représentants des associations de personnes handicapées.

V.4 – Les comités de lignes

Les comités de lignes mis en place en application de l'article 22 de la LOTI comprennent en leur sein des représentants des associations de personnes handicapées.

V.5 – La consultation des associations de personnes handicapées sur le projet de PDU

Les associations de personnes handicapées ou à mobilité réduite sont, à leur demande, consultées sur le projet de PDU.

V.6 – La prise en compte de la mise en accessibilité dans l'octroi de subventions publiques

L'octroi par l'État ou d'autres collectivités territoriales de subventions publiques favorisant le développement des systèmes de transport collectif est subordonné à la prise en compte de l'accessibilité.

Annexes

I - Les autorités organisatrices de transport concernées au sens de la LOTI

Les transports publics concernés sont ceux qui sont précisés par l'article 7-II de la LOTI qui indique que l'État et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes et peuvent organiser des services de transport à la demande.

L'exécution des services occasionnels de transport public routier de personnes n'est pas concernée (activités à caractère touristique ou commercial).

La loi distingue différents niveaux territoriaux de compétences.

- les services de transports urbains organisés à l'intérieur des périmètres de transports urbains définis en application de l'article 27 de la LOTI.

Les services de transports urbains relèvent, selon le cas, de communes, de groupements de communes ou de syndicats mixtes.

Les transports scolaires à l'intérieur des périmètres de transports urbains relèvent également, en principe, de la responsabilité de l'autorité organisatrice urbaine sauf délégation au département (art. L 213-11 et L 213-12 du Code de l'Éducation).

- les services de transports non urbains d'intérêt départemental

Ils relèvent du conseil général, hors périmètre de transports urbains. Ils comprennent des services réguliers et des services à la demande de transport routier, y compris les transports scolaires définis à l'article L 213-11 du Code de l'Éducation.

En font également partie les services routiers de substitution aux services ferroviaires non inscrits au plan de transport régional (article 29 du décret n° 85-891 du 16 août 1985) et les services d'intérêt national organisés et mis en œuvre par les départements par délégation de l'État (article 31 du décret du 16 août 1985).

Enfin, les départements ont la faculté d'exploiter des infrastructures de transports ferrés ou de transports guidés non-urbains en application de l'article 18-1 de la LOTI.

- Les services de transport d'intérêt régional

Ces services relèvent du conseil régional et comprennent les services routiers réguliers non urbains d'intérêt régional mentionnés à l'article 29 de la LOTI et à l'article 30 du décret 85-891 du 16 août 1985 ; les services ferroviaires régionaux effectués sur le réseau ferré national dans le cadre d'une convention passée entre la Région et la SNCF ; les services routiers effectués en substitution aux services ferroviaires sus-mentionnés définis à l'article 1^{er} du décret n° 2001-1116 du 27 novembre 2001 relatif aux transferts de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

Il convient de signaler également les cas particuliers du réseau ferré de Corse organisé par la collectivité territoriale de Corse en lieu et place de l'État, en application des articles L 4424-17 et L 4424-24 du CGCT ainsi que des Régions

d'outre-mer compétentes pour créer et exploiter des infrastructures de services ferroviaires et des transports guidés, conformément à l'article L 4433-2-1 du CGCT.

- Les services d'intérêt national qui relèvent de l'État

Ils comprennent les services de transports routiers non urbains prévu à l'article 29 de la LOTI et les services nationaux ferroviaires non transférés aux Régions.

En application de l'article 6 du cahier des charges de la SNCF approuvé par décret n° 83-817 du 13 septembre 1983 modifié, l'État doit être regardé, en état actuel du droit, comme ayant transféré à la SNCF l'organisation et la mise en œuvre de ces services.

II – Échéanciers de mise en œuvre des dispositions de la loi

Règle générale	Les services de transports collectifs, relevant des autorités organisatrices de transport public régulier et à la demande, devront être accessibles aux personnes handicapées ou à mobilité réduite dans un délai de 10 ans à compter de la publication de la loi (la loi est parue au JO du 12 février 2005).
Schéma directeur de mise en accessibilité des services de transports	Le schéma doit être élaboré dans un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi (soit avant le 12 février 2008).
Mise place des services de substitution	a – <u>Pour les réseaux souterrains de transports ferroviaires ou de transports guidés</u> , dans un délai de 3 ans à compter de la publication de la loi; b – Dans les autres cas, dans un délai de 3 ans à partir de l'obtention de la dérogation.
Plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics	Pas de délai imparti.
Annexe « accessibilité » du PDU	A élaborer dès la décision d'élaborer un PDU, de sa modification ou de sa mise en révision.
Mise en accessibilité du matériel roulant	Application subordonnée à la publication des textes d'application : tout matériel roulant acquis lors d'un renouvellement de matériel ou à l'occasion de l'extension des réseaux de transports publics réguliers et à la demande doit être accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

[1] « Toute création ou aménagement d'emplacement d'arrêt d'un véhicule de transport collectif devra être conçu pour faciliter l'accès et l'embarquement des personnes handicapées à ces véhicules, notamment ceux à plancher bas ».

Certu 2009

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

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Service technique placé sous l'autorité du 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, le centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques a pour mission de faire progresser les connaissances et les savoir-faire dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957). Cette reproduction par quelque procédé que se soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du Code pénal.

Impression : Diazo1 Tél. 04 73 19 69 00

Achevé d'imprimer : juillet 2009

Dépôt légal : 3^e trimestre 2009

ISSN : 1263-2570

ISRN : Certu/RE--09-20--FR

Certu

9 rue Juliette Récamier

69456 Lyon Cedex 06 – France

Tél. : 04 72 74 59 59

Fax : 04 72 74 57 80

Internet : <http://www.certu.fr>

CETE**Certu****direction générale
des Infrastructures,
des Transports
et de la Mer****centre d'Études
techniques
de l'Équipement****centre d'Études
sur les réseaux
les transports
l'urbanisme
et les constructions
publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr****direction générale
des Infrastructures,
des Transports
et de la Mer
Arche sud
92055 La Défense
téléphone: 01 40 81 21 22
télécopie: 01 40 81 16 30
www.developpement-
durable.gouv.fr**

Certu

*Service technique placé sous l'autorité
du ministère chargé de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la Mer,
en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat,
le Certu (centre d'Études sur les réseaux, les transports,
l'urbanisme et les constructions publiques)
a pour mission de contribuer au développement
des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion
dans tous les domaines liés aux questions urbaines.
Partenaire des collectivités locales
et des professionnels publics et privés,
il est le lieu de référence où se développent
les professionnalismes au service de la cité.*

**ISSN 1263-2570
ISRN Certu/RE--09-20--FR**