

L'accessibilité des services de transport aux personnes à mobilité réduite : où en est-on à la veille du dixième anniversaire de la loi de février 2005 pour l'égalité des droits et des chances ?

Benjamin CROZE, Chef du Bureau de la politique des déplacements, MEDDE-DGITM

La loi de février 2005

La loi 2005-102 du 11 février 2005 fixe un délai de 10 ans pour mettre en accessibilité les ERP (Etablissements recevant du Public), les transports et l'espace public.

- Elle prévoit que les services de transport collectif seraient rendus accessibles avant le 13 février 2015. L'échéance pour les ERP est le 1^{er} janvier 2015.
- Les autorités organisatrices de transports publics et l'Etat doivent élaborer des schémas directeurs d'accessibilité (SDA) pour programmer la mise en accessibilité de leur réseau de transport entre 2005 et 2015.
- Il y a obligation, dès la publication de la loi, que tout matériel roulant acquis lors d'un renouvellement ou pour une extension de réseau, soit accessible. Les modalités techniques ont été déclinées par des décrets et arrêtés qui sont sortis dans les années qui ont suivi la publication de la loi. Les acteurs ont, en réalité, eu moins de 10 ans pour effectuer ce renouvellement. Le surcoût des matériels accessibles et les difficultés techniques pour les mettre en œuvre ont fait que certains acteurs ont continué à acquérir des matériels non accessibles, considérant que ces matériels pourraient être rendus accessibles par la suite.
- La loi prévoyait que lorsqu'une impossibilité technique se présentait, l'autorité organisatrice disposait d'un délai de 3 ans pour financer et mettre en place des transports adaptés aux PMR au même prix que les autres transports. Si des arrêts ou des véhicules ne sont pas accessibles, des moyens de substitution sont mis en place et fonctionnent sur réservation. Pour le secteur ferroviaire, il est proposé à une personne à mobilité réduite de prendre le train accessible suivant au même tarif que le train précédent ou de prendre un train de jour avec la nuit d'hôtel remboursée si le train de nuit n'est pas accessible. Le public concerné connaît bien ces mesures. La SNCF a créé un délégué à l'accessibilité au contact des associations. Les informations circulent donc correctement. L'innovation technologique est un bon levier pour le handicap auditif (mise à disposition de tablettes, messages sur téléphones mobiles, expérimentation d'avatars en langage des signes à la gare de l'est) ou visuel.
- Les réseaux souterrains de transport ferroviaire et guidé qui existaient à la date de parution de la loi sont exemptés de cette obligation de mise en accessibilité à condition qu'un schéma directeur ait été élaboré et que des transports de substitution soient mis en place. C'est le cas en Région Ile de France où le réseau de bus de surface est considéré comme un transport de substitution.
- L'octroi d'aides publiques pour les systèmes de transport collectif est subordonné à la prise en compte de l'accessibilité

La loi intègre peu la dimension technologique et elle présente un écart important avec la réglementation européenne. Cette dernière prévoit en matière ferroviaire une spécification technique d'interopérabilité pour les PMR. Elle comporte des prescriptions sur les gares, les quais, le matériel roulant, et elle est complétée par un règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Ce dernier date de 2007 et il est entré en vigueur en 2009. Dans un délai de 15 ans il y a une obligation de mettre en place une assistance pour les PMR dans le cadre des voyages internationaux et les voyages grande vitesse dans les gares et à bord des trains. Mais la loi de 2005 s'oriente essentiellement sur l'accessibilité physique par la mise à niveau des quais, les arrêts de bus, les trains. L'assistance humaine n'est pas réellement prise en considération alors que ce besoin d'assistance est essentiel et permanent. Les Régions demandent à revoir les prescriptions techniques pour les assouplir surtout pour les bâtiments. Elles souhaitent introduire plus d'innovation technologique.

La loi a été mise en œuvre pour les transports publics qui représentent en France la majorité des transports. Mais si le transport par autocars, devait se développer suite à une libéralisation la loi s'appliquerait également à ce type de transport. Eurolines et IdBus sont soumis au règlement européen et aux obligations d'accessibilité. La libéralisation de l'autocar (projet de loi Macron) entre dans le cadre de la loi de 2005. Ces lignes devront être accessibles. Les taxis ne sont pas considérés comme des transports collectifs et donc échappent à cette obligation. Mais les taxis doivent respecter d'autres obligations d'ordre sécuritaire : ils doivent disposer par exemple d'ancrage pour fauteuils roulants. Un taxi impliqué dans système de transport à la demande pour le compte d'une AOT doit être accessible. Le prix de la course, nécessairement plus coûteux, est compensé par la collectivité.

Les transports scolaires sont soumis à l'obligation d'accessibilité alors que dans les faits la loi est difficile à appliquer (le législateur n'avait pas conscience des difficultés au moment où la loi a été établie). En effet beaucoup d'arrêts changent d'une année sur l'autre, les véhicules sont plutôt de seconde main. L'un des enjeux est de sortir le transport scolaire de cette obligation. Les départements ont mis en place des véhicules de substitution pour transporter les élèves handicapés. Ils peuvent aussi rembourser les voyages effectués par les parents de ces enfants lorsqu'ils les conduisent jusqu'à leur établissement scolaire avec un véhicule spécialisé.

La démarche gouvernementale

La remise du rapport de la sénatrice Claire-lise Campion a mis en lumière le fait que l'échéance de 2015 ne serait pas tenue. Ce rapport a été remis au gouvernement qui a organisé un comité interministériel du handicap le 25 septembre 2013 qui a décidé de lancer une concertation avec l'ensemble des parties prenantes pour débroussailler la proposition phare du rapport qui correspond au lancement du chantier des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP).

Le 26 février 2014, le Premier Ministre a pris acte des conclusions de la concertation et décidé le lancement des agendas d'accessibilité programmée et l'adaptation de la loi de 2005.

Le 10 juillet 2014, une loi a habilité le Gouvernement à procéder par ordonnance pour effectuer ce travail. Cette ordonnance a été publiée sur le JO du 27 septembre dernier. Les transports sont très minoritaires (300 AOT) par rapport aux ERP (plusieurs dizaines de milliers). Au départ la loi prévoyait pour les ERP des sanctions pénales, ce qui n'était pas le cas pour les transports (à part pour les gares qui sont à la fois ERP et transport).

La loi de 2005 prévoyait une mise en accessibilité de tous les points d'arrêts. Cette tâche est hors de portée. L'ordonnance a permis d'assouplir la loi et de fournir un délai supplémentaire sous condition pour achever les travaux :

- L'ordonnance précise que l'accessibilité du service de transport est assurée par l'aménagement des points d'arrêt prioritaires compte tenu de leur fréquentation, des modalités de leur exploitation, de l'organisation des réseaux de transport et des nécessités de desserte suffisante du territoire. Il existe quand même un critère de desserte minimale afin d'éviter que des zones ne disposent d'aucun arrêt accessible.
- Les gares sont à la fois des points d'arrêt de transport et des ERP. Par rapport à l'analyse précédente, certaines gares pourraient ne pas être prioritaires. Ce n'est pas compatible avec la réglementation des bâtiments qui prévoit toujours que l'ensemble des ERP soient accessibles. Une solution a été trouvée : les gares non prioritaires sont exemptées des obligations d'accessibilité à condition que des mesures de substitution soient mises en place. Ce sont les seuls ERP qui échappent aux obligations d'accessibilité.
- L'ordonnance prévoit que le matériel non accessible déjà en service en février 2015 peut continuer à rouler. C'est une mesure qui vise à rassurer les acteurs. Comme l'obligation d'acquérir un matériel accessible lors d'un renouvellement ou d'une extension de réseau n'a pas été suffisamment suivie, une nouvelle obligation a été ajoutée uniquement pour le matériel routier consistant à rendre accessible, chaque année, un pourcentage minimal de matériel roulant de transport public. Ce pourcentage réglementaire annuel devra être défini.
- Le transport scolaire bénéficie d'un régime spécifique. Il est exempté d'obligation d'accessibilité sauf exception c'est-à-dire lorsqu'un élève handicapé doit prendre le car avec les autres élèves, il faudra mettre en accessibilité l'arrêt près de chez lui, l'arrêt de son collègue, et lui mettre à disposition des véhicules accessibles. Le Plan Personnalisé de Scolarisation (PPS) fait en sorte que tous ces cas soient traités.

Techniquement il est toujours possible de trouver des solutions mais à quel coût ? La notion d'impossibilité technique avérée (ITA) complète le dispositif pour prendre en compte la disproportion entre le coût des travaux à réaliser et l'utilité sociale.

Un délai de 18 mois est prévu pour la mise en place des transports de substitution lorsqu'un arrêt s'avère impossible à traiter.

Le nouveau SDA – Ad'AP

Le nouveau document s'appelle le SDA-Ad'AP et il se substitue à l'ancien document SDA. Il revient à l'AOT d'élaborer un tel document et de le déposer auprès du Préfet. Ce dernier l'approuve ou pas. Cette approbation permet de couvrir l'AOT qui ne peut pas être poursuivie pendant trois ans.

Le SDA – Ad'AP sert à programmer les travaux et à en prévoir les financements alors que le précédent SDA ne traitait que de la programmation. Il abordera aussi la formation des personnels. Les Ad'AP sont des documents de niveau départemental. Pour une Région, l'Ad'AP sera déposé dans chaque département pour le réseau ferroviaire. Seul le Préfet de Région valide la stratégie d'ensemble. Toutefois le SDA-Ad'AP des grandes lignes est un document nationale unique validé par le Ministre.

Délais

- Durée maximum du SDA – Ad'AP
 - o Pour les transports urbains, l'AOT en charge de l'Ad'AP pourra disposer d'un délai maximum de 3 ans de plus. La date de dépôt de l'Ad'AP est septembre 2015. Le Préfet peut l'approuver jusqu'en fin d'année 2015 et à partir de début 2016, on peut ajouter 3 ans au maximum (jusqu'en 2019).
 - o Pour les transports publics non urbains (autocars départementaux et régionaux) et les transports en Île-de-France, l'AO en charge de l'Ad'AP pourra disposer d'un délai maximum de 6 ans de plus (jusqu'en 2022)
 - o Pour les transports ferroviaires et RER, 9 ans de plus (jusqu'en 2025)
- Il y a un délai de 12 mois pour déposer le SDA – Ad'AP à compter de la date de publication de l'ordonnance
- La prorogation est possible jusqu'à 3 ans de plus en cas de difficultés techniques ou financières ou rejet d'un premier SDA – Ad'AP
- En cas de force majeure (catastrophe naturelle), le Préfet peut prolonger la durée du SDA – Ad'AP jusqu'à 3 ans (renouvelable)
- En cas de difficultés techniques ou financières graves ou imprévues : le Préfet peut prolonger de 12 mois au maximum

Suivi

- Après chaque période de 3 ans et au bout de la 1^{ère} année, un bilan est obligatoire. Ce bilan est adressé au Préfet. La non transmission d'un bilan ou son absence de transmission se traduit par une sanction financière de 2500€ qui ira abonder un fonds accessibilité.
- Le dépôt en retard du SDA – Ad'AP entraîne une sanction de 5000€ (il doit être déposé en septembre 2015 s'il n'y pas de dérogation justifiée)
- En cas d'engagements non remplis par l'AOT et l'exploitant en matière de formation du personnel et d'information des usagers, il peut être décidé d'appliquer une sanction financière.
- Les sommes versées au fonds accessibilité (c'est un fonds global ERP/transport) sont dédiées à l'accompagnement de l'accessibilité universelle

Impacts sur les DSP (Délégations de service public) et régies

- La DSP devra préciser le pourcentage de matériel roulant accessible ainsi que la progression de ce pourcentage pendant la durée de celle-ci. Elle devra aussi prévoir des pénalités pour non-respect des obligations.

- Dans le cas d'une DSP, l'AOT délibère chaque année sur les conditions d'exécution, par le titulaire, du service public en matière d'accessibilité. Elle examine, le cas échéant, les pénalités
- Pour une régie de transport, l'AOT délibère sur les conditions à partir desquelles la régie met en œuvre l'obligation d'accessibilité du service public notamment en ce qui concerne la mise en service de matériel roulant accessible.

Eléments de discussion en complément

Le décret 1323 du 4 novembre 2014 (cf <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029707559&categorieLien=id>) précise par mode, les critères relatifs aux arrêts prioritaires. Sur le mode ferroviaire, une définition de la fréquentation a été donnée : la fréquentation est déterminée à partir de la moyenne des 2 dernières années, fixant un seuil de 5000 voyageurs/jour montant et descendant en Ile de France et 1000 voyageurs/jour montant et descendant en province. Un point d'arrêt dont les caractéristiques de fréquentation sont au-dessus de ces seuils est prioritaire. Pour les autres modes, les seuils de fréquentation n'ont pas été définis. Pour les autres modes, tous les pôles d'échange et les arrêts situés à l'intersection de lignes, les arrêts à forte fréquentation (données connues des AOT), sont prioritaires. Chaque AOT doit établir la liste des arrêts prioritaires.

Un fonds accessibilité a été créé. Il est alimenté par les collectivités qui ne respectent pas les Ad'AP en terme de délai et de procédures de suivi. Ce fonds, alimenté par les pénalités payées par les organismes ne respectant pas les obligations des Ad'AP, permet d'aider ceux qui ont moins d'argent pour mettre en accessibilité leur réseau. Une partie de ce fonds pourrait être attribué à des outils numériques mais ce n'est pas la priorité. Ce fonds est en effet surtout destiné à financer l'accessibilité physique.