Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE,
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

ACCESSIBILITE DES SERVICES DE TRANSPORT COLLECTIF

Les transports de substitution

L'article L 1112-1- du Code des transports, issu de l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, dispose que les services de transport collectif doivent être accessibles avant le 13 février 2015. Deux exceptions sont prévues :

- les réseaux souterrains de transport ferroviaires et de transports guidés existants à la date du 12 février 2005 ne sont pas soumis au délai précité ;
- une impossibilité technique avérée (ITA) peut faire obstacle à la mise en accessibilité.

Dans ces deux cas, l'autorité organisatrice de transport (AOT) doit mettre en place un service de transport adapté aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Pour mieux appréhender la réalité de ces services de transport adapté le groupe de travail sur l'accessibilité de la voirie et des transports constitué par l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle a réalisé une enquête sur les conditions de leur mise en place et de leur fonctionnement auprès de 270 AOT. 18 d'entre elles, sur les 44 ayant répondu à l'enquête, ont déclaré avoir mis en place un service de transport de substitution.

Il ressort de l'enquête, d'une part, une difficulté d'appropriation par les AOT de la notion de transport de substitution et d'autre part, que la mise en place de transport de substitution s'éloigne parfois de l'esprit de la loi.

Le présent document a pour objet de rappeler l'étendue des obligations des AOT et de leur fournir des éléments de méthode pour organiser un service accessible à tous s'inscrivant dans le contexte de leur réseau de transport.

Les obligations des autorités organisatrices

L'obligation de mettre en place un transport de substitution incombe à l'autorité organisatrice de transport.

Elle est consécutive soit à l'existence au 12 février 2005 d'un réseau souterrain de transport ferroviaire ou guidé qui ne sera pas mis en accessibilité avant le 13 février 2015, soit à la constatation d'une impossibilité technique avérée (ITA). L'AOT dispose d'un délai de trois ans pour mettre en place le transport de substitution.

La directive du ministère des transports du 13 avril 2006 relative à l'application de la loi du 11 février 2005 pour l'accessibilité des services de transport public terrestres précise que le schéma directeur d'accessibilité (SDA) établit les ITA et définit les services de substitution qui seront mis en place.[1]

1. L'identification des ITA

Les impossibilités techniques doivent être identifiées au moment de l'établissement du SDA et faire l'objet de demandes de dérogation auprès de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

Les impossibilités techniques avérées

Pour les emplacements d'arrêt

L'arrêté du 15 janvier 2007 « portant application du décret n° 2006-1658 du 21 décembre 2006 relatif aux prescriptions techniques pour l'accessibilité de la voirie et des espaces publics » ne prévoit de dérogations que pour des impossibilités techniques qui peuvent être d'ordre topographique ou d'ordre architectural notamment liées à la protection d'espaces protégés.

La cour administrative d'appel de Lyon a rendu le 1er juillet 2010 un arrêt déféré au Conseil d'Etat, rappelant que l'accessibilité des réseaux de transport ne peut être remise en cause pour un simple motif budgétaire. Annulant un jugement du tribunal administratif de Grenoble du 12 novembre 2008, la cour rappelle que seule une ITA (exception faite des réseaux ferroviaires souterrains et transports guidés) justifie une dérogation et écarte le motif du coût global trop élevé avancé par l'AOT en cause, sans faire état de difficultés techniques qui rendraient le coût de leur mise en accessibilité manifestement disproportionné.

Dans l'attente de la décision du Conseil d'Etat, il convient de recourir avec une extrême vigilance au dispositif dérogatoire à la mise en accessibilité et s'assurer du bien-fondé de l'ITA éventuellement avancée.

Pour les gares

Les articles R. 111-9-6 et R.111-19-10 du code de la construction et de l'habitation prévoient pour les établissements recevant du public (ERP) des dérogations dans le cas d'impossibilités techniques qui peuvent être dues à l'environnement du bâtiment, à la conservation du patrimoine ou lorsque les travaux d'accessibilité prévus sont susceptibles d'avoir des conséquences excessives sur l'activité de l'établissement.

[1] Certains SDA n'identifient pas d'impossibilités techniques car les études préalables ont permis de trouver des solutions à la mise en accessibilité de tous les points d'arrêt, en particulier par le déplacement si nécessaire de points critiques.

L'un des aspects novateurs de la loi du 11 février 2005 est la prise en compte de toutes les formes de handicap. L'autorité organisatrice qui dresse l'état de l'accessibilité du système de transport dont elle a la charge ne peut donc limiter son analyse à la situation des personnes circulant en fauteuil roulant. Cela signifie que si une ITA est constatée pour les personnes circulant en fauteuil roulant, l'accessibilité des autres personnes handicapées ou à mobilité réduite doit néanmoins être assurée au moyen de mesures adéquates, par exemple, la pose de bandes de guidage ou de flèches et balises sonores permettent l'accessibilité des arrêts aux personnes déficientes visuelles.

La prise en compte des situations de handicap

La situation de handicap est définie à 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.* »

Dans l'esprit de la loi, 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 après une réelle concertation avec l'ensemble des acteurs concernés et principalement avec les associations représentatives de personnes handicapées.

2. La mise en place du service de transport adapté

Les caractéristiques des transports de substitution sont définies ou déduites essentiellement de la loi et de sa directive d'application. On peut en donner la liste suivante :

- le transport de substitution doit être adapté aux besoins des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite (article L. 1112-4 du code des transports) ;
- le coût du transport de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant non accessible (article L. 1112-4 du code des transports) ;
- substituant un service public de transport, le transport de substitution est lui-même ouvert au public. S'il peut être organisé à destination des usagers handicapés ou à mobilité réduite (comme peut l'être tout transport régulier ou à la demande), son accès ne peut être limité aux administrés ou résidents de la collectivité.

La directive du 13 avril 2006 précise ce que peuvent être les moyens de transport adaptés.

Des services de transport de substitution

Il faut entendre par services de transport de substitution, *« un 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.* »

Des mesures de substitution

Des mesures de substitution sont « *des mesures de nature humaine, organisationnelle ou technique telles que prévues dans les cas de dérogation pour une impossibilité technique avérée en matière d'accessibilité aux ERP remplissant une mission de service public*. »

Ces « services d'accompagnement à la mobilité » sont des 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.

On peut ainsi résumer les obligations des autorités organisatrices de transports :

Les transports doivent être accessibles en autonomie
ou bien
Une assistance doit être fournie pour les utiliser

à défaut
un service de transport de substitution doit être fourni

Structuration de la démarche

La mise en place d'un transport de substitution peut faire l'objet d'un processus en trois étapes :

- l'état des lieux ;
- la définition des actions ;
- la mise en place d'indicateurs.

1. L'état des lieux

Il permet de faire le point, d'une part, sur l'état d'accessibilité du territoire et, d'autre part, sur l'offre de transport à destination des personnes handicapées et à mobilité réduite qui peut déjà exister.

Il convient notamment de s'interroger sur les points suivants :

- quelles sont les lignes non accessibles ?
- des ITA ont-elles été constatées ? concernent-elles des lignes entières ou seulement certains arrêts, gares ou stations ? concernent-elles tous les handicaps ou certains seulement ?
- existe-t-il déjà une offre de transport à destination exclusive des personnes handicapées et/ou à mobilité réduite ? sous quelle forme (transport à la demande, transport spécialisé …) ?

Les transports à la demande

Les services de transport à la demande sont des services collectifs offerts à la place, déterminés en partie en fonction de la demande des usagers, dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance et exécutés avec des véhicules dont la capacité minimale est fixée à quatre places, y compris celle du conducteur. Ces services peuvent être organisés pour des catégories particulières d'usagers (articles 26 et 28 du décret n° 85-891 du 16 août 185 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes).

Certaines AOT organisent des transports à la demande avec des véhicules accessibles à tous, conformes aux dispositions de l'arrêté du 2 juillet 1982 relatif aux transports en commun de personnes modifié, s'ils peuvent transporter plus de huit passagers ou à la circulaire du ministre des transports du 18 mars 1981 modifiée par la circulaire n° 88-34 du 12 avril 1988 s'ils acceptent au plus huit passagers.

Le transport de substitution peut être organisé sous forme de transport à la demande, la réservation préalable étant de nature à assurer une prise en charge optimale des personnes handicapées ou à mobilité réduite et à pallier certaines difficultés, telles que le manque de place dans le véhicule.

Les transports spécialisés

Un grand nombre de collectivités ont mis en place des services spécifiques pour le transport de personnes handicapées appelés transports spécialisés ou transports de personnes à mobilité réduite (TPMR) prévus à l'article 17 du décret n°78-1167 du 9 décembre 1978.

L'accès à ces transports est généralement restrictif. Il peut être réservé à certains usagers handicapés, titulaires d'un taux minimal d'invalidité, après passage devant une commission, le cas échéant, La tarification des TPMR est souvent différente de celle appliquée sur le réseau de transport de l'AOT.

Les TPMR répondent à un réel besoin notamment pour les personnes trop lourdement handicapées qui ne peuvent utiliser le réseau de transport collectif même devenu accessible. La mise en place d'un transport de substitution ne signifie donc pas la disparition des TPMR.

Certaines AOT envisagent d'ouvrir plus largement l'accès aux TPMR afin de les faire évoluer vers le transport de substitution.

2. Mesures pour atteindre les objectifs de la loi

Selon les réponses aux questions précédentes, l'AOT définit un certain nombre de mesures qui peuvent aller de la création d'un service entièrement nouveau à l'adaptation d'un service pré-existant :

- concertation avec les associations de personnes handicapées ou à mobilité réduite à la définition de la consistance du service ;
- utilisation de véhicules accessibles et/ou fourniture d'une assistance ;
- adaptation à tous les types de handicap ;
- fonctionnement du service sur une origine-destination existante, couverte par une ligne régulière non accessible ;
- fonctionnement du service aux mêmes heures que la ligne régulière non accessible ;
- tarifs identiques à ceux des lignes régulières ou avantages tarifaires ;
- suppression de restrictions d'accès (aux personnes en fauteuil roulant ou aux seuls administrés par exemple) ;
- si une réservation est nécessaire, possibilité de réserver par un mode accessible ;
- campagne d'information des usagers sur le transport de substitution et ses modalités d'accès et de fonctionnement ;
- établissement de bilans périodiques ;
- etc.

Seule une information complète peut permettre aux usagers handicapés d'organiser leurs déplacements, en identifiant les services accessibles et pour quel(s) handicap(s) et en sachant où et comment accéder au transport de substitution. Les services de communication en ligne sont un moyen privilégié pour diffuser cette information. Ceux de l'Etat et des collectivités territoriales doivent être accessibles aux personnes handicapées respectivement en 2011 et 2012. Le respect des recommandations de l'organisme de standardisation W3C® permet l'accessibilité des sites aux personnes déficientes visuelles.

3. la mise en place d'indicateurs

Pour mesurer l'efficacité du transport de substitution et anticiper les évolutions nécessaires quelques indicateurs simples peuvent être mis en place par les AOT, tels que le nombre de personnes transportées, les kilométrages réalisés, le rapport recettes/dépenses, le nombre et les motifs de réclamation...

Annexe : des exemples de mise en oeuvre de services de substitution

Le Certu prépare un dossier basé sur l'analyse des SDA d'autorités organisatrices urbaines, départementales et régionales. La méthode d'étude a privilégié l'analyse de plusieurs cas plutôt que de procéder à une enquête statistique, ainsi plusieurs modalités d'organisation de services de substitution ont pu être choisies après réflexion et concertation au sein des AOT.

Un service de transport à la demande[2] qui peut répondre aux besoins des personnes handicapées et à mobilité réduite

Pour une AOT, un réseau peut comprendre des lignes de transport à la demande, organisées avec des véhicules de faible capacité, accessibles à tous. Ils offrent donc un équipement d'accès et un espace dédié à un fauteuil roulant. Il peut être défini de point d'arrêt à point d'arrêt, sans que tous les points d'arrêt soient conformes dans la mesure où le conducteur peut apporter assistance. C'est en quelque sorte une combinaison de service de transport et de mesure de substitution qui peut plus facilement s'intégrer dans le territoire d'une AOT dont le périmètre inclut de nombreuses communes dispersées.

Un service de transport à la demande desservant des bassins de vie et en rabattement sur des lignes régulières accessibles

Plusieurs conseils généraux expérimentent un service de transport en rabattement sur des lignes régulières sur des bassins de vie, avec des variantes de desserte de porte à porte lorsque certains points d'arrêt peuvent être situés hors agglomération (au sens du Code de la route) et ne pas bénéficier de cheminements praticables par les personnes à mobilité réduite. L'un d'eux prévoit d'organiser son transport à la demande en porte à porte, et de le faire éventuellement évoluer de porte à pôle selon les fréquentations observées. Il sera intéressant de suivre les évaluations de ces services.

Un service de transport régulier avec accompagnement à la demande

Un département a adopté, après concertation locale, un fonctionnement particulier dans le but de ne pas pénaliser la régularité des lignes régulières exploitées avec des autocars accessibles, impactée par les temps nécessaires à l'accès et la mise en sécurité des voyageurs en fauteuils roulants. Ainsi, ces usagers sont invités à faire une demande d'accompagnement, la veille de leur trajet. Bien que non entièrement conforme à l'esprit de la loi, cette formule permet de mettre en confiance le demandeur contre les aléas des dysfonctionnements et de garantir la qualité de service pour tous les voyageurs en terme de temps de parcours.

Ces exemples montrent les possibilités offertes par le transport à la demande, organisé avec des véhicules accessibles à tous, dans le contexte d'une hiérarchisation de réseau.

[2]Concerne le transport routier

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

Présent pour l'avenir

Ministère de l' Écologie, du Développement Durable, des Transports et du logement
Direction Générale des infrastructures,
des transports et de la mer
Arche Sud
92055 La Défense Cedex
Tél. 01 40 81 21 22
Fax. 01 40 81 16 40
Mél : Sfd1.Sfd.Dst.Dgitm@developpement-durable.gouv.fr

www.developpement-durable.gouv.fr

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement