



HAL
open science

Rendre la cité accessible aux personnes handicapées

Eric Heyrman

► **To cite this version:**

Eric Heyrman. Rendre la cité accessible aux personnes handicapées. Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation / Institut de la décentralisation, 2005, 67, pp.27-32. halshs-00165172

HAL Id: halshs-00165172

<https://shs.hal.science/halshs-00165172>

Submitted on 25 Jul 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Rendre la cité accessible aux personnes handicapées – une ambition de la loi n°2005-102 à traduire opérationnellement

Eric HEYRMAN
Ingénieur des Travaux Publics de l'Etat à l'INRETS
Doctorant en science politique à Lyon II-IEP
Tel 04 72 14 24 67
Fax 04 72 14 24 37
eric.heyrman@inrets.fr

Publié dans

Pouvoirs locaux, n°67, 2005

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 concrétise un changement de modèle d'intégration de ces personnes dans la société. Elle a en point de mire une cité de toutes les différences par l'adaptation de l'environnement aux aptitudes de l'ensemble de la population. Dans cette optique, elle impose la mise en accessibilité dans un délai maximal de dix ans des services de transports collectifs et des établissements recevant du public.

Le nouveau dispositif institutionnel établi par le Parlement ne sera toutefois complètement opérationnel et efficient que si des décrets d'application précisent cette ambition de la société et si les collectivités territoriales se l'approprient. Afin d'éviter les écueils d'une mise en accessibilité disparate sur le territoire national et de mises en œuvre juxtaposées, des instruments de coordination et des méthodologies d'évaluation devront être développés.

L'intégration des personnes handicapées est une ambition de la société française contemporaine. La rééducation fonctionnelle a constitué une première approche pour atteindre cet objectif. Mais cette solution ayant montré ses limites ; une approche environnementale a peu à peu émergé : elle consiste à définir collectivement des normes sociales, architecturales ou techniques pour supprimer les situations environnementales de handicap – ceci afin de rendre la différence de la personne non marquante et non remarquée. Depuis trente ans, la législation nationale relative au handicap a intégré cet objectif d'aménagement du cadre de vie. L'adoption de la loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 marque cependant le franchissement d'une nouvelle étape.

Une ambition : la cité accessible à tous

La loi n°75-534 dite d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975 visait, à chaque fois que cela était possible, le maintien de la personne handicapée dans un cadre de vie ordinaire. Depuis 1975, tout un ensemble de textes réglementaires a été publié concernant les établissements recevant du public, les immeubles d'habitation, les lieux de travail, les transports et plus récemment la voirie. La loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005 opère un basculement dans l'action publique Accessibilité. En effet, le dispositif juridique progressivement adopté depuis 1975 se singularisait par une obligation de mise en accessibilité des établissements recevant du public et de la voirie uniquement pour des projets neufs ou lorsque des travaux étaient réalisés. Il prévoyait également un droit à la mobilité des personnes handicapées. La loi n°2005-102 impose désormais une obligation de mise en accessibilité généralisée de la cité dans un délai de dix ans. Elle marque le passage d'une stratégie d'opportunité à un objectif daté et d'un droit à la mobilité à une obligation d'accessibilité des réseaux de transports.

Parmi les différentes mesures de la loi n°2005-102 figure la mise aux normes d'accessibilité dans un délai de dix ans de tous les établissements recevant du public. Des dérogations – en cas d'impossibilité technique, pour préserver le patrimoine architectural et lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences – pourront toutefois être octroyées, après avis conforme de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité. Elles s'accompagnent obligatoirement de mesures de substitution pour les établissements recevant du public remplissant une mission de service public.

Sur la question du transport, la loi n°2005-102 tranche le débat qui existe dans toutes les politiques occidentales d'accessibilité au transport des personnes handicapées, tendues entre deux alternatives : d'une part, un droit à la mobilité, sans spécifier les moyens utilisés et d'autre part, une obligation d'accessibilité des réseaux de transports conventionnels.

La loi d'orientation de 1975 relevait du premier pôle. En effet, elle avait proposé de travailler, sans préciser de priorité, sur l'adaptation des services de transport collectif, les services spécialisés pour personnes handicapées et l'utilisation des véhicules personnels.

La nouvelle législation impose une mise en accessibilité des services de transport collectif dans un délai de dix ans. Les nouveaux véhicules achetés doivent dès à présent être accessibles aux personnes handicapées et à mobilité réduite. Les services spécialisés ne sont désormais considérés que comme un moyen palliatif, employé lorsque des difficultés techniques avérées empêchent la mise en accessibilité des réseaux existants.

En outre, la loi n°2005-102 prévoit l'élaboration dans un délai de trois ans de schémas directeurs d'accessibilité des services, dont les autorités organisatrices de transport, les exploitants des principaux aéroports et les gestionnaires des principales gares maritimes sont responsables. Ce schéma fixe la programmation de la mise en accessibilité des services de transport et définit les modalités de l'accessibilité des différents modes de transport. Les réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés existants sont exonérés de l'obligation de mise en accessibilité dans le délai de dix ans s'ils figurent dans le schéma directeur et si des moyens de substitution sont mis en oeuvre.

En cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité de réseaux existants, des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite doivent être mis à leur disposition. Ils sont organisés et financés par l'autorité organisatrice de transport normalement compétente – ceci dans un délai de trois ans maximum. A noter que le coût du transport de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant.

Parallèlement aux schémas directeurs d'accessibilité des services de transport collectif, les maires ou le président de l'EPCI établissent un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements publics, plus particulièrement des circulations piétonnes et des aires de stationnement.

Enfin, en application de la loi n°2005-102, les plans de déplacements urbains intègrent désormais une annexe particulière traitant de l'accessibilité. Celle-ci indique les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en oeuvre afin d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transport public, ainsi que le calendrier de réalisation correspondant. Les plans de mise en accessibilité de la voirie présentés plus haut font également partie intégrante du PDU. Les associations de personnes handicapées devront, si elles le souhaitent, être consultées lors de toute préparation d'un PDU.

Au-delà des différents instruments de planification mis à disposition des collectivités territoriales, il est créé, dans les communes ou EPCI de plus de 5000 habitants, une commission communale (ou intercommunale) pour l'accessibilité aux personnes handicapées, composée notamment des représentants de la commune (ou de l'EPCI compétent), d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées. Cette commission dresse le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elle établit un rapport annuel présenté au conseil municipal et fait toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant. Elle organise également un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées.

La loi n°2005-102 a d'autres implications sur les modalités de fonctionnement des collectivités publiques : dans les projets de bâtiments soumis aux exigences d'accessibilité du code de la construction et de l'habitation et dans les projets de développement des services de transport collectif, l'octroi de subventions publiques est subordonné à la prise en compte de l'accessibilité.

Enfin, l'article 3 de la loi n°2005-102 prévoit qu'à l'initiative du Gouvernement une conférence nationale du handicap est organisée tous les trois ans, où les acteurs publics et privés œuvrant en faveur des personnes handicapées sont conviés pour débattre des orientations et des moyens de cette politique. A l'issue des travaux de cette conférence nationale du handicap, un rapport sur la mise en œuvre de la politique nationale en faveur des personnes handicapées est adressé à l'Assemblée Nationale et au Sénat, après avis du Conseil National Consultatif des Personnes Handicapées.

La loi n°2005-102 fixe des délais de mise en accessibilité de l'ensemble du cadre de vie et institue de nouveaux outils de planification ainsi qu'une nouvelle commission. Des décrets d'application devraient être prochainement publiés pour préciser cette ambition d'une cité accessible aux personnes handicapées.

Quelle traduction opérationnelle ?

La loi n°2005-102 a prévu de très nombreux décrets d'application. Le premier travail du Gouvernement et des directions d'administrations centrales du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer sera de fournir une définition de l'accessibilité et des personnes à mobilité réduite, qui constituera, de fait, une définition temporellement datée de l'accessibilité. En effet, en raison du caractère éminemment culturel du handicap, cette définition révèle l'ambition d'intégration d'une société et d'une époque, concrétisée par des normes techniques.

Des décrets d'application sont prévus pour préciser les exigences d'accessibilité :

- des bâtiments nouveaux,
- des bâtiments d'habitation existants,
- des établissements recevant du public existants,
- du matériel roulant nouvellement acquis pour les transports collectifs.

Ces exigences d'accessibilité peuvent prendre différentes formes. Ainsi, dans le domaine des transports, il existe deux modes opératoires distincts utilisés par les pays occidentaux :

- définir des normes de performance, prescrivant un niveau minimal d'accessibilité, ou
- imposer un objectif de fourniture de prestation, sans préciser les moyens permettant d'atteindre cette obligation de résultat.

Les États-Unis ont privilégié la première alternative. En effet, le Congrès américain a mandaté le Ministère des Transports pour publier des réglementations fixant, entre autres pour l'accès au bus, la pente maximale admissible de la palette d'entrée dans le véhicule et les lacunes horizontale et verticale entre l'arrêt de bus et le véhicule roulant. La seconde méthode est utilisée par la Nouvelle-Zélande où il est interdit de refuser l'accès ou l'utilisation de véhicules ou de services ouverts au public en raison du handicap de la personne mais où aucune prescription technique n'est imposée.

La pratique croissante des candidats malheureux d'appels d'offres d'ester en justice le résultat de ces appels inviterait à définir des normes de performance détaillées et précises. Ceci permettrait d'accroître la sécurité juridique des autorités organisatrices des transports. Dans le cas contraire, la définition technique de l'accessibilité se fera au gré des jugements des tribunaux administratifs – suite à des actions des candidats de l'appel d'offres ou d'associations de personnes handicapées.

Le Parlement a également mandaté le Gouvernement pour préciser les conditions de dérogation de mise en accessibilité des bâtiments d'habitation et des établissements recevant du public existants. La loi n°2005-102 indique trois grands types de dérogation :

- les impossibilités techniques,

- la préservation du patrimoine architectural,
- lorsqu’il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences.

Ces textes réglementaires devront également définir juridiquement ce que sont les services de transport collectif. Ainsi la loi n°2005-102 impose leur mise en accessibilité dans un délai de dix ans alors qu’actuellement, aucun texte juridique ne délimite précisément ces services. Cependant l’examen des débats parlementaires de la loi n°2005-102 nous inciterait à croire que cette notion de transport collectif s’inscrit dans l’école du service public de Léon Duguit – les services de transport collectif devant alors englober tous les services régulés et gérés par les autorités organisatrices de transport.

Les décrets d’application expliciteront deux principes de la loi n°2005-102 qui affecteront profondément l’action des collectivités territoriales et leurs relations avec les associations de personnes handicapées : ils préciseront, d’une part, ce qu’est une impossibilité technique de mise en accessibilité des services de transport collectif et d’autre part, quel organisme est chargé de déclarer cette impossibilité. La variété des situations locales inviterait à choisir un acteur proche du terrain pour cette mission. Or la loi n°2005-102 renforce les pouvoirs de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité et de l’accessibilité, qui en vertu des réglementations antérieure et nouvelle, est en charge des dérogations de mise en accessibilité des établissements recevant du public et de la voirie. Une centralisation du traitement de l’ensemble des dérogations au sein d’un même organisme plaiderait en sa faveur.

La loi n°2005-102 impose la création de services adaptés aux besoins des personnes handicapées et à mobilité réduite en cas d’impossibilités techniques. La rédaction de la loi autorise le Gouvernement à publier des textes réglementaires pour préciser le rôle dévolu à ces services adaptés et leurs bénéficiaires. Ces services spécifiques ont historiquement été l’outil privilégié pour favoriser la mobilité des personnes handicapées. Notamment pour des raisons de sécurité, de responsabilité et d’exploitation, la société préférerait que certaines personnes lourdement handicapées n’utilisent pas les transports publics conventionnels. Cette situation perdurera vraisemblablement. Dans l’esprit de la loi n°2005-102, les conditions d’accès aux services adaptés ne devront dépendre que des aptitudes fonctionnelles de la personne, réelles et perçues par celle-ci et du niveau d’accessibilité du réseau de transport. Des conditions de résidence sur la commune ne devraient plus en faire partie, dans la mesure où l’accès au réseau de transport collectif n’est pas interdit aux non-résidents. La publication d’un décret dans ce domaine permettrait d’assurer une certaine homogénéité d’accès à ces services spécialisés entre les villes : les personnes handicapées ne comprendraient pas que pour des aptitudes fonctionnelles et un niveau d’accessibilité similaires, elles soient exclues du service adapté dans une ville et en bénéficier dans une autre.

Enfin, la loi n°2005-102 a affirmé que « la chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur inter-modalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ». Le décret d’application de cet article devra préciser comment le pouvoir exécutif entend coordonner les actions des différentes autorités compétentes sur un même territoire. Ainsi, sur une agglomération définie au sens fonctionnel du terme, les Communes, un EPCI, le Département, la Région et l’Etat peuvent intervenir, au titre des compétences de voirie, des transports urbains, des transports interurbains, des transports ferroviaires régionaux et des transports ferroviaires nationaux. Toutes ces autorités

publiques doivent, en application de la loi n°2005-102, élaborer des schémas directeurs d'accessibilité. Comment éviter une accessibilité fragmentée, juxtaposée ? Etendre le champ d'action de la commission communale pour l'accessibilité peut-il être une solution ?

Collectivités territoriales : des outils communs à forger

La commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité a pour rôle principal, d'après la loi n°2005-102, de dresser l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports présents sur le territoire considéré. Mais face à cette mission, de nombreuses questions peuvent être soulevées : comment s'effectuera concrètement l'évaluation de l'accessibilité ? Quelle méthode sera utilisée ? Quels seront les moyens financiers, humains et techniques de ces commissions communales pour l'accessibilité ? Que signifie une cité accessible quand le cadre juridique actuel est fragmenté en secteurs (voirie, transports publics...) ?

Le Gouvernement ne répondra pas à ces questions. D'une part, toute disposition juridique relative au fonctionnement de la commission communale pour l'accessibilité relève du strict domaine de la loi (au sens de l'article 34 de la Constitution de la 5^{ème} République) : en effet, elle affecterait la libre administration des collectivités territoriales et leurs compétences. D'autre part, le Parlement n'a pas mandaté le gouvernement pour publier un décret d'application sur cet article de la loi n°2005-102.

Afin d'opérationnaliser et de faciliter le fonctionnement de la commission communale pour l'accessibilité, il conviendrait de définir une grille méthodologique d'évaluation de l'accessibilité de la cité, avec des indicateurs de performance. Ces indicateurs pourraient avoir un double rôle : d'une part, être un instrument de pilotage de l'action publique accessibilité et d'autre part, constituer un moyen d'informer les personnes handicapées du niveau d'accessibilité de la ville concernée. Ils devront donc être aisément compréhensibles par tous, y compris par les personnes handicapées et les habitants, et, dans la mesure du possible, avoir une signification partagée par tous les acteurs locaux.

Il ne serait pas compréhensible que cette définition de la cité accessible varie d'une ville à une autre. Il serait souhaitable que cette grille méthodologique et ces indicateurs de performance soient définis, au niveau national, par les représentants des membres des commissions communales pour l'accessibilité. Un groupe ad hoc pourrait être constitué, dont l'objectif serait de construire ces outils. Multipartenarial, il pourrait s'appuyer sur les expériences étrangères en matière de mesures d'accessibilité, et sur les travaux du Certu, de l'Anah, du Cstb et d'autres pôles d'expertise.

La réappropriation de ces méthodes et indicateurs par leurs utilisateurs finaux, c'est-à-dire les acteurs locaux, constituera une étape importante de ce processus. L'emploi par les acteurs locaux d'indicateurs définis nationalement permettrait de compiler des données véritablement agrégeables pour effectuer notamment l'évaluation triennale de la politique nationale d'accessibilité.

Afin d'éviter l'écueil d'une mise en accessibilité fragmentée et juxtaposée, il serait pertinent de coordonner la programmation des différents schémas directeurs des autorités organisatrices de transports. Actuellement, il n'existe aucune instance de coordination des AOT. La solution de création de syndicat mixte permise par la loi SRU est peu utilisée. La commission intercommunale pour l'accessibilité pourrait être le lieu d'une coordination des programmes des différents acteurs territoriaux présents sur l'aire urbaine – pour permettre une véritable

interconnexion des différents maillons de la chaîne de l'accessibilité. Dans cette optique, la commission intercommunale pour l'accessibilité pourrait inclure entre autres :

- les associations de et pour personnes handicapées, représentant les handicaps physique, sensoriel, cognitif et psychique ;
- les associations d'usagers ;
- toutes les autorités organisatrices de transport concernées par le territoire de l'aire urbaine ;
- leurs exploitants de transport, notamment pour la formation professionnelle des chauffeurs et l'information aux voyageurs ;
- l'autorité en charge de la voirie ;
- celles compétentes pour la police (plus particulièrement le stationnement).

La commission intercommunale pour l'accessibilité serait le lieu de définition conjointe des priorités et de programmes coordonnés voire contractuels d'actions.

Vers la ville de toutes les différences...

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 est la promesse – telle une image que la société a d'elle-même – d'une cité ouverte, d'une ville de tous les individus, d'une ville accueillante marquée par la diversité, la mixité et la cohésion sociales. La loi invite les acteurs territoriaux à réexaminer leurs normes de conception de la ville et à intégrer les besoins des personnes handicapées.

Les acteurs locaux, notamment les collectivités territoriales, sont amenés à mettre en œuvre cette loi ambitieuse dans un contexte de finances locales contraintes. Ils devront s'évertuer à ne pas considérer la mise en accessibilité uniquement comme un fardeau supplémentaire pesant sur leur budget. Les coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien doivent être mis en parallèle avec les bénéfices et avantages obtenus grâce à la mise en accessibilité. Les chercheurs économistes français ne se sont pas encore emparés de cette question : le développement d'une analyse coût-avantage serait pourtant un outil précieux pour éviter que le (sur)coût de l'accessibilité ne soit fantasmé. Il conviendra de définir la valeur économique du produit « accessibilité », qui comprend les valeurs d'usage, d'option, de legs et d'existence. Les chercheurs français pourraient s'appuyer sur l'expérience américaine pour définir ce consentement à payer de la société française : une telle méthode d'évaluation est en effet en cours de développement au Department Of Transportation américain.