



Entre demande sociétale, volonté politique, contraintes techniques et culture locale, la mise en accessibilité des réseaux de transports collectifs de Lyon et de Stuttgart



Prédit 3 (2002-2006)
Groupe Opérationnel 10
Véhicules et infrastructures, développements intégrés



SYNTHESE

Contexte et origine de la recherche

Proposé en réponse à l'appel d'offre de 2003 sur le thème « Pour des déplacements accessibles à tous et conçus pour tous » du Predit GO 10 (Véhicules et infrastructures : développements intégrés), ce projet s'inscrit dans une démarche de recherche de l'Inrets visant à analyser et comprendre pour les améliorer les conditions de transport des personnes handicapées et à mobilité réduite. Cette démarche se décline en plusieurs composantes : analyse du contexte sociétal, organisationnel, juridique et économique, analyse des conditions réelles de transport des personnes à mobilité réduite et de leurs habitudes de déplacement, développement de méthodologies d'évaluation, accompagnement du développement de solutions technologiques permettant d'atténuer ou de réduire les situations de handicap.

Au moment de la constitution de cette proposition de recherche, des réflexions étaient déjà engagées en vue de l'élaboration de la loi (finalement promulguée le 11 février 2005) visant à améliorer la participation sociale des personnes handicapées ou à mobilité réduite, à travers notamment la modification de leurs conditions de transport. Le bilan en matière d'accessibilité aux transports des personnes handicapées ou à mobilité réduite avait déjà été dressé à plusieurs reprises et était globalement mitigé : depuis la loi de 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, affirmant le droit au transport de tous les usagers, si des avancées avaient été réalisées, il restait encore beaucoup à faire.

Ainsi, alors que des changements importants s'annonçaient, avec un durcissement des contraintes s'exerçant sur les réseaux de transport, de manière à ce qu'ils soient utilisables par tous les citoyens français, quelles que soient leurs capacités fonctionnelles, nous nous sommes donnés pour objectif de comprendre le contexte dans lequel la nouvelle loi allait s'inscrire et d'identifier les conditions de sa pleine effectivité.

Problématique et méthodologie

L'objectif de cette recherche était d'analyser l'intégration de la dimension accessibilité des personnes en situation de handicap dans des systèmes de transport et de mettre en lumière les mécanismes sociaux, administratifs et techniques qui favorisent (ou freinent) la mise en en accessibilité de la chaîne de transport d'une ville dans sa globalité. Le champ de notre recherche a ainsi été focalisé sur les systèmes de transports collectifs et les chaînes modales incluant plusieurs systèmes de transports collectifs. Afin de déterminer la spécificité des pratiques nationales et de révéler les particularismes culturels, le choix a été fait de faire porter cette analyse sur deux terrains différents : l'un français (Lyon) et l'autre allemand (Stuttgart). L'étude d'une ville française et d'une ville allemande offre l'opportunité d'examiner la mise en œuvre de politiques nationales employant des instruments différents mais qui se retrouvent sur la même volonté de favoriser la mobilité des personnes handicapées. Aussi le niveau d'accessibilité observé dans les

viles de Lyon et de Stuttgart est révélateur de l'ambition nationale en matière d'accessibilité au transport des personnes handicapées et de son degré d'effectivité. De plus, la France et l'Allemagne représentent deux terrains riches remarquables par la diversité des solutions technologiques mises en œuvre. Au sein de ces deux pays les bassins de vie de Lyon et de Stuttgart se distinguent par le dynamisme des réseaux de transport et la mise en œuvre de solutions innovantes.

Notre investigation a été menée en utilisant différents modes de recueil d'informations complémentaires. Ainsi, nous nous sommes autant appuyés sur les textes juridiques instituant les politiques nationales et locales d'accessibilité, et certains actes administratifs des collectivités locales concernées, que sur des études préalablement menées sur ces terrains. Les sources orales n'ont pas été négligées avec l'organisation d'entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs locaux. En raison de la facilité d'accès du terrain d'étude, les acteurs lyonnais ont été rencontrés individuellement. Pour des raisons symétriques, l'organisation de réunions avec plusieurs acteurs institutionnels allemands a été privilégiée – réunions qui se sont poursuivies par des échanges de courriel. Enfin, l'observation directe est le troisième type de matériaux utilisés : des visites de terrain ont été effectuées, afin d'appréhender le niveau d'accessibilité des deux réseaux de transport et la disponibilité des équipements assurant l'accessibilité. A Stuttgart, ces observations de terrain ont aussi fourni l'occasion de dialoguer de manière informelle avec les conducteurs et les autres agents d'exploitation et de recueillir des informations sur leurs savoir-être vis-à-vis des personnes handicapées et la manière dont la politique d'accessibilité s'inscrit dans leur travail quotidien.

Résultats : L'accessibilité, un problème public aux multiples exigences et contraintes

Des observations et analyses effectuées il ressort que, tant à Lyon qu'à Stuttgart, les besoins des personnes handicapées sont intégrés dans les nouveaux projets de ces réseaux. Un travail est également réalisé sur les infrastructures existantes. Le problème public « accessibilité au transport des personnes handicapées » est désormais inscrit à l'agenda institutionnel des autorités organisatrices des transports lyonnaise et stuttgartoise.

L'examen des situations de Lyon et de Stuttgart met en évidence des différences entre les deux réseaux mais aussi des similarités intéressantes. Les aspects différentiels relevés sont liés à des déterminants juridiques, culturels, sociaux, techniques et parfois historiques. Dans le cadre cette synthèse, nous présenterons brièvement les points principaux qui sont par ailleurs développés davantage dans le rapport principal. Ces derniers portent principalement sur :

- *L'accessibilité des stations et des transports guidés* – Du fait de son réseau de transports guidés très développé, l'AOT de Stuttgart s'est particulièrement préoccupée de l'aménagement des stations de métro léger Stadtbahn (164 stations sur 177 sont déclarées accessibles). De plus, les lacunes entre le véhicule et le quai ont été réduites pour faciliter l'entrée des personnes en fauteuil roulant ...sans y parvenir complètement en toute circonstance. Lyon a certes un réseau de métro dont les stations sont quasiment toutes accessibles aux

personnes handicapées, mais le problème des lacunes n'est pas encore résolu sur trois de ses lignes.

- *Les marquages podotactiles pour les personnes aveugles ou malvoyantes* – A Lyon, les bandes podotactiles utilisées jusqu'à présent respectent la norme AFNOR P98-351 et ont pour unique fonction d'éveiller à la vigilance dans des zones à risque (quais, carrefours). A Stuttgart, les bandes podotactiles ont la double fonction d'orientation et de sécurité. Elles se caractérisent en plus par une grande variabilité de typologie car les programmes successifs d'aménagement des stations de Stadtbahn ont été autant d'expérimentations de bandes podotactiles de profils différents. Cet exemple révèle l'impact de la structure administrative des deux pays : dans un État à organisation décentralisée, les collectivités locales attendent généralement de l'État central la production de la doctrine technique, alors que dans un pays fédéral chaque collectivité locale invente et valide ses propres solutions.
- *Les dispositifs d'aide à la montée des autobus urbains* – Si, à Lyon, les palettes sont électriques et déployées sur commande du conducteur, à Stuttgart, il s'agit de palettes manuelles qui, théoriquement, devraient être mises en place par le conducteur, mais qui sont en réalité déployées, la plupart du temps, par un usager de l'autobus ou par l'accompagnateur du passager handicapé. Dans le premier cas, le problème de l'accès des personnes en fauteuil roulant est uniquement de la responsabilité de l'autorité organisatrice des transports et de son exploitant. Dans le second cas, la pratique a fait émerger une norme sociale : l'accès des personnes en fauteuil roulant est désormais une responsabilité collective, partagée entre l'autorité publique et la société.
- *Le choix de coupler la technologie des véhicules à plancher haut avec des quais hauts (à 900 mm), comme à Stuttgart, plutôt que des véhicules à plancher surbaissé et des quais bas, comme à Lyon* – Ce choix nous semble s'expliquer par plusieurs facteurs sous-jacents et imbriqués : tout d'abord des raisons de pragmatisme (diminuer les lacunes et faciliter les montées-descentes sans racheter de nouveaux véhicules plus complexes en termes de réalisation et de maintenance), mais également l'adoption d'une politique d'attractivité des transports collectifs face au développement de la voiture individuelle, le maintien des lignes de tramway dans les villes allemandes après la deuxième guerre mondiale et la volonté d'affirmer une politique urbaine volontariste. Reproduire un tel choix architectural serait aujourd'hui très délicat, même en considérant que la question ne se pose pas en centre ville où le Stadtbahn est partiellement enterré.
- *La pratique d'optimisation des interfaces intermodales* – Cette tendance forte en Allemagne s'exprime particulièrement à Stuttgart, ce qui permet la réduction des distances de parcours. Les personnes à mobilité réduite sont particulièrement sensibles à ce facteur.
- *L'implication et la structuration des associations de personnes handicapées* – L'examen des situations de Lyon et de Stuttgart ne permet pas d'infirmer ou de confirmer que l'atomisation du champ des associations des personnes handicapées est un obstacle à l'établissement d'une politique publique forte. En effet, dans les deux sites observés des collectifs d'associations se sont constitués

mais la politique publique n'est pas systématiquement co-construite entre ces collectifs et l'autorité organisatrice des transports. En effet, dès qu'un dispositif technique affecte plus particulièrement, voire exclusivement, un type de handicap, l'exploitant ou l'autorité organisatrice des transports a l'habitude de consulter directement les associations concernées.

L'impact des initiatives nationales n'est pas négligeable. Ainsi, depuis 1991 seuls les projets intégrant la dimension accessibilité peuvent bénéficier de subventions de l'Etat fédéral en Allemagne. Une telle mesure marque les esprits des différents acteurs locaux. Ce levier d'action a été repris en France en 2001 pour les transports en commun en site propre et étendu à tous les projets de transports par la loi du 11 février 2005. Cette mesure est d'autant plus efficace que les subventions sont importantes... et devient inopérante si l'État se désengage financièrement.

L'analyse des politiques publiques d'accessibilité entre Lyon et Stuttgart permet de mettre en évidence comment l'élaboration d'une loi peut structurer fortement l'offre en services de transport et les représentations des acteurs. En effet, la notion de transport spécialisé pour les personnes handicapées en tant que service intégrant l'offre du service public de transport n'est développée qu'en France. C'est la loi n°75-534 du 30 juin 1975 accompagnée de ses textes d'application, qui amena la politique française à distinguer deux populations différentes et deux solutions d'accessibilité : un aménagement des transports collectifs pour les personnes handicapées autonomes, et la création de services de transport spécialisés pour les personnes lourdement handicapées et non autonomes. De ce fait, à Lyon, en 1980, le Syndicat des Transports en Commun de la Région Lyonnaise reprenait la maîtrise d'ouvrage du service du GIHP, aidé financièrement par l'État qui combla les deux premières années du déficit d'exploitation. Ces deux dichotomies service spécialisé/service conventionnel accessible et personnes autonomes/personnes lourdement handicapées ont formaté les politiques locales et les représentations des acteurs. Toutefois au fur et à mesure des progrès réalisés sur le réseau conventionnel, le budget alloué au service spécialisé devenait de moins en moins légitime. La collectivité territoriale a été obligée de redéfinir le rôle de ce dernier qui est devenu un service au rôle limité, réservé aux seules personnes handicapées ne pouvant pas emprunter le réseau conventionnel même accessible. L'autorité organisatrice des transports a utilisé plusieurs leviers d'action pour contenir ce service dans ce rôle : les conditions d'éligibilité à ce service, le niveau des prestations, la tarification à destination des usagers et le type de convention la liant à l'exploitant.

Les signes adressés par l'État aux collectivités territoriales, qu'ils soient sous forme de lois, de règlements, de subventions ou de discours, peuvent réussir à orienter les comportements au niveau local. Leur impact dépend cependant du type d'instrument de politique publique et du mode de contrôle utilisés : une loi ambiguë privilégiant des moyens d'action doubles et ne disposant pas d'un suivi effectif, comme la loi française du 30 juin 1975, paraît moins efficace que la loi allemande sur le financement des transports municipaux qui n'agit que sur les conditions d'attribution de subvention. De même l'absence de prescriptions techniques a été préjudiciable à la politique française, même si ce manque a été partiellement pallié par des normes techniques et des recommandations produites par des organismes étatiques. Cependant, ces normes et recommandations, n'ayant aucun caractère contraignant, ont généralement fait l'objet de négociation entre les différents acteurs locaux.

Les promoteurs de l'accessibilité au transport des personnes handicapées ont réussi à l'inscrire à l'agenda politique des autorités organisatrices de transport. Toutefois, ce problème n'est pas le seul à disposer de la légitimité d'un traitement public. Dans une période de finances locales contraintes, marquée par un désengagement financier de l'Etat, en France et dans une moindre mesure en Allemagne, les acteurs politiques locaux doivent arbitrer entre de multiples sollicitations. Toutes les collectivités locales ne sont pas en mesure de payer un million d'euros pour rehausser un quai de S-Bahn ou près de treize millions d'euros pour équiper les stations de métro en ascenseurs. Un échelonnement temporel est donc nécessaire, même si la décision de principe d'aménager l'existant est actée très rapidement. Une telle contrainte a pesé sur les niveaux d'accessibilité observés à Lyon et à Stuttgart et elle conservera une importance cruciale dans l'avenir.

La politique locale d'accessibilité au transport des personnes handicapées se retrouve donc au cœur d'un ensemble de contraintes et influences locales et nationales. Elle concrétise dans des dispositifs techniques – ou humains – l'ambition d'intégration des personnes handicapées dans la société des acteurs politiques et de leurs techniciens.

Les résultats de ce projet de recherche suggèrent que toute étude approfondie sur la politique d'accessibilité au transport des personnes handicapées doit examiner les aspects suivants :

- Le ou les objectifs de cette politique publique et son public-cible.
- La description des mesures mises en œuvre.
- Les textes législatifs et réglementaires nationaux mais également les autres instruments de politique publique (instruments informatif, fiscal, contractuel, etc.) qui orientent l'action des acteurs locaux.
- Les revendications des personnes handicapées et la manière dont elles sont formulées. La structuration du champ associatif et leur répertoire d'action doivent également être interrogées.
- Le processus d'élaboration de l'action publique locale au niveau de l'aire urbaine. Cela nécessite d'analyser l'action de toutes les autorités publiques, ou privées, participant à cette politique locale. Il est indispensable d'entrer dans chaque entité et de repérer les relations, institutionnelles et interpersonnelles, qui peuvent exister entre elles. Le mode de coordination de leurs actions, s'il existe, doit être mis en exergue. Les différents enjeux et contraintes des acteurs locaux – budgétaires, organisationnels, d'expertise, d'exploitation, etc. – doivent être identifiés.
- L'offre technologique disponible tant aux niveaux international, national que local. Une attention particulière doit ainsi être portée sur les choix technologiques passés, surtout s'ils ont été développés au niveau local. Ces choix passés peuvent orienter les alternatives envisagées par les acteurs locaux.
- La sensibilité des acteurs locaux vis-à-vis du handicap. Elle peut être liée à l'histoire personnelle et intime des acteurs locaux. Mais elle peut également être un « effet débordant » d'une autre politique locale sur le handicap (éducation, loisirs, etc.). La présence de structures d'accueil de personnes handicapées au niveau local doit être particulièrement examinée. Cette sensibilité peut aussi avoir été provoquée via une formation spécifique de tous les acteurs concernés par la chaîne de déplacement, depuis les élus et leurs techniciens jusqu'aux conducteurs de bus et aux ouvriers des entreprises de génie civil.

Tous ces facteurs agissent sur le contenu et l'ambition de la politique locale d'accessibilité au transport des personnes handicapées – leurs effets pouvant s'additionner ou se neutraliser...



Pour de plus amples informations :

Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité
25 avenue Mitterrand, Case n°24
69675 Bron Cédex

M. Claude Marin-Lamellet
claude.marin-lamellet@inrets.fr ☎ 04 72 14 24 45

M. Eric Heyrman
eric.heyрман@inrets.fr ☎ 04 72 14 24 67



Institut national de recherche sur
les transports et leur sécurité

