

RAPPORT DE MISSION

**Mission confiée par Monsieur le Premier Ministre
à
Monsieur Jacques Domergue
Député de L'Hérault**

**ÉVALUTATION DE L'ACCESSIBILITÉ DES
TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE URBAIN:**

**ACCESSIBILITÉ PHYSIQUE
ACCESSIBILITÉ FINANCIÈRE**

Rapport remis le 26 février 2008

**Rapport remis à Monsieur Dominique Bussereau
Secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie,
du Développement et de l'Aménagement durables, chargé des
Transports**

MISSION CONFIEE PAR LE PREMIER MINISTRE

À

MONSIEUR JACQUES DOMERGUE

DÉPUTÉ DE L'HÉRAULT

RAPPORT DE MISSION

CONCERNANT

- **LA MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 11 FÉVRIER 2005 POUR L'ÉGALITÉ DES DROITS ET DES CHANCES, LA CITOYENNETÉ ET LA PARTICIPATION DES PERSONNES HANDICAPÉES RELATIVES A LA MISE EN ACCESSIBILITÉ DES SERVICES DE TRANSPORT;**
- **LA PROMOTION D'UNE DYNAMIQUE POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 123 DE LA LOI RELATIVE À LA SOLIDARITÉ ET AU DÉVELOPPEMENT URBAINS DU 13 DÉCEMBRE 2000;**
- **L'AMÉLIORATION DE LA DESSERTE DES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE .**

JANVIER 2008

Rapporteurs : MM. Antoine CORDIER, Gérard HILLAIRES et Jacques LESNE (MEDAD/DTFC)

Plan détaillé du rapport

Préambule

I – les thèmes de la mission

II - la méthode suivie

A – la mise en accessibilité des services de transport

I – les principales dispositions de la loi

- I-1 – une nouvelle et forte impulsion
- I-2 – la continuité de la chaîne des déplacements
- I-3 – les personnes concernées
- I-4 – le délai de mise en oeuvre de l'accessibilité
- I-5 – les autorités responsables
- I-6 – les textes d'application de la loi
- I-7 – un premier constat

II – Les points de vue des acteurs rencontrés

- II-1 – Considérations générales
- II-2 – Un besoin d'explication des dispositions législatives
- II-3 – Difficultés dans l'élaboration des schémas directeurs d'accessibilité

III – Les propositions

- III-1 – Cadrage général
 - Un référentiel national et des initiatives locales
 - Des schémas directeurs destinés à évoluer
 - Une mobilisation des acteurs à assurer jusqu'en 2015
- III-2 – Clarification des dispositions de la loi
- III-3 – Mise en oeuvre des schémas directeurs

IV – Les prises de progrès

B – L'application de l'article 123 de la loi SRU

I - Eléments de contexte

II - Rappel des conclusions de la précédente mission

III – Propositions

IV – Tarification sociale ou soutien au pouvoir d'achat

- I-1 – Le « coût social » des transports publics
- I-2 – Tarification sociale ou gratuité ?

C – La desserte des quartiers sensibles

I – Eléments de contexte

II – Pistes de réflexion

Un objectif prioritaire : rendre les quartiers accessibles

Propositions pour améliorer la desserte des quartiers

Propositions d'évolutions « techniques »

Annexes

I – Liste des personnes auditionnées

II – Contribution de l'association « Ville et Banlieue »

III – Contribution commune de l'association « Ville et Banlieue » et du GART

IV – Note de problématique sur la gratuité dans les transports publics

Préambule

I / Les thèmes de la mission

Par lettre en date du 6 octobre 2007 le Premier ministre a spécifiquement défini les trois thèmes de la mission sur lesquels il attendait des propositions pour :

1. mettre en oeuvre la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, en envisageant des mesures complémentaires à partir de l'analyse des difficultés rencontrées dans l'élaboration des schémas directeurs d'accessibilité des services de transport,
2. promouvoir une dynamique d'application de l'article 123 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains¹,
3. inciter les autorités organisatrices des transports à améliorer qualitativement et quantitativement la desserte des quartiers sensibles au titre de la politique de cohésion sociale.

II / La méthode suivie

Compte tenu des délais impartis, la méthode qui a été retenue a d'abord consisté en l'analyse des précédents rapports, et notamment :

- le rapport de Mme Geneviève LEVY, Députée du Var, sur l'accessibilité des transports aux personnes handicapées et à mobilité réduite, remis au Premier ministre en mars 2003,
- le rapport d'information sur la mise en application de la loi 2005-102 de la

¹ « Dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transport urbain de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur. »

Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales de l'Assemblée Nationale présenté par M. Jean-François CHOSSY, le 14 juin 2006,

- le rapport sur la prise en compte du handicap dans la ville de M. Jean BARDET, Député de l'Oise (juin 2007),
- le bilan de la mise en oeuvre de la loi du 11 février 2005 de M. Patrick GOHET, Délégué interministériel aux personnes handicapées (juillet 2007),
- et le rapport conjoint de l'Inspection Générale des Affaires Sociales et du Conseil Général des Ponts et Chaussées sur la mise en oeuvre de l'article 123 de la loi SRU (août 2006).

Ce travail s'est poursuivi par l'audition des représentants des différents organismes et associations (cf. la liste des personnes auditionnées en annexe) concernés par l'un ou l'autre des thèmes de la mission :

- associations de personnes handicapées,
- associations d'élus,
- entreprises de transport,
- constructeurs de matériel roulant...

Pour mener à bien ce travail, la mission s'est appuyée notamment sur les services du ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (direction des transports collectifs et ferroviaires) et de ceux du ministère du logement et de la ville.

A – La mise en accessibilité des services de transport

I / Les principales dispositions de la loi

I-1 Une nouvelle et forte impulsion

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 donne une nouvelle impulsion à l'intégration dans la société des personnes handicapées.

Plusieurs éléments, dont ceux font l'objet de l'article 45 de la loi, en constituent la nouveauté :

- la prise en compte non seulement de tous les types de handicaps dans leur diversité, qu'ils soient moteurs, sensoriels (atteignant la vue et l'ouïe), cognitifs et psychiques, mais aussi des personnes à mobilité réduite (PMR),
- la volonté de traiter l'intégralité de la chaîne du déplacement, en liant dans une même approche cadre bâti, espaces publics, voirie et transports, afin d'éliminer tout obstacle et toute rupture dans leurs cheminements pour les personnes affectées d'une déficience,
- la création d'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 des déplacements de la population dans son ensemble sur les réseaux de transport public et qu'en accroissant leur attractivité, elles ne sauraient manquer d'avoir des effets positifs en matière de développement durable.

I-2 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 loi prévoit que la « chaîne du déplacement est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées et 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.

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.

Le 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-3 Les personnes concernées

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

I-3-1 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* ».

I-3-2 Les personnes à mobilité réduite (PMR)

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) ».

I-4 Le délai de mise en œuvre de l'accessibilité

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. Ce délai s'applique aussi bien aux nouvelles lignes qu'aux réseaux existants.

La mise en accessibilité des services existants dans le délai de dix ans est une mesure particulièrement contraignante. Un tel objectif n'a pas été retenu par la législation américaine. Ainsi l'ADA (*Americans with Disabilities Act*), loi fédérale de 1990 qui interdit la discrimination vis à vis des personnes en situation de handicap, dans tous les aspects de la vie quotidienne et notamment pour l'accès aux services de transport, prévoit l'accessibilité de toutes les installations neuves et, pour les installations existantes qui ne doivent pas être rendues nécessairement accessibles, la mise en place de services de substitution. La loi du 11 février 2005 est plus ambitieuse.

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, quant à lui, être accessible dans des conditions qui sont définies par décret 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, l'impossibilité technique avérée.

I-5 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), qu'il s'agisse des autorités organisatrices de transports publics urbains (AOTU), du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), des autorités responsables de l'organisation des transports départementaux et régionaux et de l'Etat,
- 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 inter-

communale,

- 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.

I-6 Les textes d'application de la loi

Le VI de l'article 45 de la loi du 11 février 2005 prescrit que « *les modalités d'application du présent article sont définies par décret* ». Toutefois, l'élaboration de ce décret n'a jamais été engagée consécutivement à une décision du Secrétariat Général du Gouvernement en 2005 qui a considéré comme étant d'application immédiate les dispositions de loi.

Une directive d'application a toutefois été élaborée à l'initiative des services du précédent ministère en charge des transports (direction des transports ferroviaires et collectifs) pour expliciter les principales dispositions de la loi relatives à l'accessibilité des services de transport public. Cette directive a été transmise aux préfets par lettre-circulaire signée par le directeur du cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer en date du 13 avril 2006. Si la directive permet une interprétation des dispositions de l'article 45, elle n'a pas force de règlement et sa valeur juridique n'est pas assurée.

Un seul texte réglementaire d'application de l'article 45 a été publié, le décret n°2006-138, en date du 9 février 2006. Il traite de l'accessibilité des matériels roulants (décret prévu au II de l'article 45). Des arrêtés relatifs aux différentes catégories de matériel viennent le compléter : le texte concernant les autobus et autocars a été publié en date du 3 mai 2007 et celui relatif aux transports guidés a été signé le 18 janvier 2008.

Les dispositions relatives à l'accessibilité des gares et des installations ouvertes au public font l'objet de textes spécifiques relevant de la réglementation des établissements recevant du public (ERP) et celles qui concernent les emplacements d'arrêt de véhicules de transport collectif sur voirie (soit la majorité des arrêts d'autobus ou d'autocars) sont définies par la réglementation relative à l'accessibilité de la voirie.

I-7 Un premier constat

Si la mise en accessibilité de la chaîne des déplacements est un principe affirmé par la loi, les textes réglementaires pris pour sa mise en oeuvre traitent plus

spécifiquement de « chaînons » isolés (les gares, le matériel roulant, la voirie...). Ainsi, même si la coordination entre les services chargés de l'élaboration de ces différents textes a permis de leur assurer la plus grande cohérence, il n'existe pas un texte réglementaire unique traitant globalement de l'application des dispositions relatives aux services de transport.

A contrario, il est important de rappeler que le règlement européen concernant les spécifications techniques d'interopérabilité (STI) pour l'accessibilité aux systèmes ferroviaires des personnes handicapées et à mobilité réduite traite de l'ensemble des différents « sous-systèmes » constituant le service de transport (matériel roulant, infrastructures, gares, services à l'utilisateur...).

II / Les points de vue des acteurs rencontrés

L'organisation des auditions a cherché à recueillir les différents points de vue des acteurs concernés, qu'il s'agisse des associations d'élus, des associations de personnes handicapées, des sociétés exploitantes des réseaux de transport public et des constructeurs de matériel roulant.

Compte tenu des délais impartis à la mission et des contraintes de disponibilité des personnes sollicitées, les auditions n'ont pas permis de recueillir l'expression de certains acteurs auxquels il a été demandé des contributions écrites.

En complément de ces auditions, il est apparu indispensable d'avoir un entretien avec Monsieur Patrick GOHET, délégué interministériel aux personnes handicapées, qui a dans un rapport, dressé en juillet 2007, le bilan de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005.

Les auditions ont permis de dégager :

- des considérations générales sur les dispositions de l'article 45 de la loi,
- des besoins d'explicitation des dispositions de la loi,
- des difficultés « techniques » apparues dans la mise en œuvre des dispositions de la loi.

II-1 Considérations générales

Un certain nombre de considérations générales sont ressorties des entretiens. Elles peuvent être synthétisées de la façon suivante :

- Les dispositions de la loi se fondent essentiellement sur la situation des transports urbains en général - et particulièrement sur le cas des transports franciliens - pour lesquels la mise en accessibilité des services avait commencé depuis plusieurs années (à l'exemple de la mise en service du tramway de Grenoble en 1987, accessible en partie aux usagers en fauteuil roulant) même s'il reste beaucoup à faire. A ce titre, il est particulièrement significatif de rappeler que le seul cas de dérogation à la mise en accessibilité dans le délai de dix ans prévu par la loi concerne implicitement le métro francilien.
- Les transports départementaux – notamment les transports scolaires - et les transports régionaux qui présentent un certain nombre de spécificités par rapport aux transports urbains, ne font pas l'objet de dispositions particulières. Compte tenu des caractéristiques du transport scolaire (clientèle connue en début d'année scolaire, parcours quotidiens identiques, points d'arrêt établis chaque année scolaire en fonction des élèves, existence de services adaptés pour les élèves handicapés dans la plupart des départements...), des adaptations auraient sans doute pu être prévues par la loi. La circulaire du précédent ministre en charge des transports en date du 3 mai 2007 cherche à mieux prendre en compte les particularités du transport scolaire.
- La loi du 11 février 2005 est une loi ambitieuse, avec un objectif de résultat, la mise en accessibilité des services de transport dans un délai de dix ans à compter de sa publication, mais elle n'a pas prévu la mobilisation de ressources spécifiques, alors même que le financement des transports publics connaît quelques difficultés. En effet, le coût des transports publics (investissement et exploitation) supporté par les autorités organisatrices de transport, mais aussi par les entreprises au titre du versement de transport, est en constante augmentation² depuis plusieurs années et rend nécessaire l'accroissement des contributions financières des collectivités locales .

II-2 Un besoin d'explicitation des dispositions législatives

Au delà de ces premières considérations, les auditions ont mis l'accent sur des points qui peuvent expliquer la lenteur constatée dans la mise en oeuvre des dispositions de la loi, comme par exemple les difficultés pour la mise en place des commissions

² En 2006, les collectivités locales ont participé au financement des transports publics urbains à hauteur de 3.500 M€. La contribution des entreprises s'est élevée à plus de 5.100 M€. Le montant des recettes commerciales en provenance des usagers a atteint 3.150 M€. Une grande partie de ces ressources est donc consacrée à financer le déficit d'exploitation qui va croissant (le taux de participation des usagers à l'exploitation des réseaux de transport public urbain a baissé de 10 points en dix ans, pour se situer entre 30% et 40% en 2006).

communales ou intercommunales³ pour l'accessibilité des personnes handicapées, qui est bien souvent considérée comme un préalable indispensable à l'élaboration des schémas directeurs d'accessibilité.

Le décret d'application de l'article 45 de la loi n'ayant pas été publié, des besoins d'explicitation des dispositions de la loi ou de compléments à ces dispositions ont été exprimés.

Ils portent sur différents points dont les principaux sont :

- la coordination des schémas directeurs de mise en accessibilité des services de transport et des plans de mise en accessibilité de la voirie en l'absence d'une autorité responsable de l'intégralité de la chaîne des déplacements,
- la mise en cohérence des délais de réalisation des schémas directeurs et des plans de mise en accessibilité,
- la procédure de dépôt de plainte,
- la définition de l'impossibilité technique avérée,
- la formulation d'un avis global⁴, par exemple celui de la commission

³ L'article 46 de la loi du 11 février 2005 prévoit, dans les communes de plus 5.000 habitants, la création d'une commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées. Elle est notamment chargée de dresser le constat de l'accessibilité la chaîne des déplacements.

Le même article dispose que, « *lorsque la compétence en matière de transports ou d'aménagement du territoire est exercée au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées doit être créée auprès de ce groupement. Elle est alors présidée par le président de l'établissement. 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.* »

Mettant fin aux interrogations de certaines collectivités concernant la mise en place de commissions communales **et** de commissions intercommunales, un récent éclaircissement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) a permis d'affirmer le principe que, dans le cas des EPCI disposant de la compétence en matière de transport, la commission est intercommunale et placée auprès de l'EPCI.

⁴ Les avis des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) sur les dérogations concernent, d'une part, les établissements recevant du public (ERP) ou d'installations ouvertes au public (IOP) et, d'autre part, les emplacements d'arrêt de véhicules de transport collectif.

Par ailleurs, pour les ERP, la dérogation est accordée par arrêté préfectoral après avis conforme

consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), portant sur les différentes dérogations et sur les mesures de substitution proposées pour la mise en accessibilité de l'ensemble du service de transport public,

- la définition des services de substitution et des services de transport adaptés.

Une des préoccupations exprimées avec force est la nécessité de lever les incertitudes juridiques actuelles, comme par exemple celle qui résulte de l'absence de définition de l'impossibilité technique avérée.

II-3 Difficultés dans l'élaboration des schémas directeurs d'accessibilité

L'élaboration des schémas directeurs d'accessibilité des services de transport s'est, dans un premier temps, ressentie des difficultés précédentes pour rencontrer d'autres types de problème en passant à un stade plus opérationnel :

- Une méconnaissance des différents types de handicap.

Alors que l'attention s'était jusqu'alors portée plutôt sur les handicaps moteurs, et plus particulièrement sur l'accessibilité des usagers en fauteuil roulant, l'élargissement du champ des handicaps voulu par le législateur semble avoir pris au dépourvu un certain nombre d'acteurs qui ne disposent pas des connaissances nécessaires pour apprécier les besoins à prendre en compte et pour définir les solutions à mettre en place, alors même que les associations de personnes handicapées qui pourraient apporter leur concours ne sont pas toujours structurées au niveau local.

Il s'agit plus globalement d'un phénomène de notre société française dont le rapport au handicap est de type anxigène. Alors que l'image du handicap qui s'imposait jusqu'à présent était celle de la personne en fauteuil roulant, il faut élargir à la fois le regard de la société à la diversité des handicaps et ne plus considérer le handicap comme une exception. A l'exemple de ce qui peut être constaté dans d'autres pays, et notamment les pays du nord de l'Europe, « la société française doit apprivoiser le handicap » comme l'a dit l'une des

de la CCDSA, alors que pour les emplacements d'arrêt sur voirie, l'impossibilité technique est constatée par l'autorité gestionnaire de la voirie en cause, après avis de la CCDSA.

Il faut aussi noter que, pour les réseaux ferroviaires régionaux ou le réseau ferroviaire national, il n'existe pas d'équivalent au niveau régional de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Ainsi, le schéma d'accessibilité d'un service ferroviaire régional qui proposerait des dérogations pour la mise en accessibilité de certaines gares, situées sur différents départements, devrait recueillir les avis des différentes CCDSA concernées, avec la possibilité d'obtenir des décisions contradictoires pour des sollicitations de même nature.

personnes rencontrées.

- Des besoins de formation, de méthodologie, de normalisation...

Pour prendre en compte cette diversité des handicaps, il n'existe pas en général de solution toute prête. Les solutions sont donc à construire.

Dans une première étape, il apparaît nécessaire d'approfondir la connaissance des différents types de handicaps, d'apprendre à construire les réponses aux besoins des personnes handicapées en les associant aux réflexions préalables et à la mise au point des solutions, en veillant à ce que les mesures prises dans les réseaux de transport soient définies sur la base d'un référentiel commun, de façon à assurer une meilleure homogénéité des pratiques sur le territoire national et au delà.

A côté de la nécessité de disposer d'éléments de méthode, non seulement pour apprendre à répondre au mieux aux besoins, mais aussi pour construire des partenariats locaux de qualité pour l'élaboration des schémas d'accessibilité, il existe aussi une forte demande pour le développement d'actions de normalisation, y compris pour les fauteuils roulants.

- Des développements technologiques à poursuivre.

Des progrès importants ont été réalisés dans la conception des matériels roulants (autobus et tramways notamment) et dans la mise au point des systèmes d'information.

Toutefois, des améliorations techniques sont à rechercher sur certains équipements de matériel roulant, et notamment les autocars, pour maintenir une bonne qualité de service satisfaisante. Ainsi, un équipement comme une plateforme élévatrice nécessite l'intervention de personnel⁵ non seulement pour la manoeuvre, mais aussi pour l'arrimage du fauteuil roulant et pour la fixation de la ceinture de sécurité; les expérimentations menées montrent que la durée de telles interventions utilisant les équipements actuels (de l'ordre de 5 minutes par manoeuvre) sont préjudiciables à la régularité du service.

Les systèmes d'information aux voyageurs sont d'une grande utilité pour les

⁵ Pour ne pas accroître le déficit d'exploitation des lignes de transport public, il pourrait sembler opportun de confier cette tâche au chauffeur, mais il serait alors obligé de quitter son poste de conduite, ce qui n'est pas compatible avec la sécurité du véhicule, pose des problèmes de responsabilité civile et n'est pas prévu au titre de la convention collective.

personnes handicapées dans la mesure où ils contribuent à leur sécurité et à diminuer leur stress. Ils permettent aussi de mieux connaître l'environnement et de mieux anticiper les difficultés des cheminements. Des développements technologiques concernant ces systèmes sont donc attendus, s'appuyant notamment les progrès de la téléphonie mobile, pour délivrer les informations nécessaires à la personne en fonction de son handicap.

- Des services et des mesures de substitution à définir.

Les dispositions de la loi relatives aux services de substitution ne sont pas suffisamment développées.

L'article 45 introduit une équivoque sémantique lorsqu'il prescrit la mise en place par l'autorité organisatrice de moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite en cas d'impossibilité technique avérée et qu'il précise ensuite que le coût du transport de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant. et à mettre en place.

Des explicitations sont demandées avec d'autant plus d'insistance que, en application des dispositions⁶ du décret n° 78-1167 du 9 décembre 1978 prises en application de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées du 30 juin 1975, un certain nombre d'autorités organisatrices, c'est le cas notamment de la plupart des départements, ont mis en place des services « spécialement » adaptés, qui sont réservés aux seules personnes handicapées.

Il est à noter par ailleurs que l'article 45 de la loi traite des moyens de transport adaptés et des transport de substitution, mais n'aborde pas le sujet des « mesures de substitution ». Ces dernières font l'objet des prescriptions de l'article 41 traitant des établissements recevant du public (ERP). La directive du 13 avril 2006 propose de concevoir ces mesures de substitution comme 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.

- Des difficultés pour assurer la représentation de certaines associations au niveau local.

Si certaines associations ont déclaré ne pas éprouver de difficulté pour assurer leur représentation locale dans les travaux en cours pour l'élaboration des schémas directeurs, d'autres ressentent certaines contraintes, du fait d'un nombre insuffisant de représentants, mais aussi du manque de qualification technique.

⁶ Ces dispositions sont toujours en vigueur.

III / Les propositions

III-1 Cadrage général

Si, comme le prescrit la loi, les nouvelles lignes de transport public seront « naturellement » accessibles (c'est déjà le cas notamment des nouvelles lignes de tramways et de métro) à leur mise en service, la mise en accessibilité des services existants dans le délai de dix ans doit s'accompagner, pour être effective, d'une forte mobilisation des acteurs locaux.

Un référentiel national et des initiatives locales

Il est très important de construire des partenariats locaux pour l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi de la réalisation des schémas directeurs. Le soin apporté à la concertation locale est une clé de réussite pour la constitution de ces partenariats.

Si un « référentiel national », notamment en matière de normalisation, est indispensable pour la mise au point d'actions locales cohérentes, car il faut permettre à la personne handicapée de se déplacer de la manière la plus aisée possible sur l'ensemble du territoire national, il n'en faut pas moins laisser place aux initiatives locales pour la construction de solutions adaptées et satisfaisantes. Ces actions doivent être mises au point en accord avec l'ensemble des acteurs concernés, au premier rang desquels figurent les associations de personnes handicapées. Un soin particulier doit être apporté à la définition des moyens ou des services de substitution dans les cas de dérogations constatés lors de l'élaboration des schémas directeurs.

Les solutions retenues devront aussi, selon les dispositions de l'article 2 de la LOTI, permettre aux usagers de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité.

Des schémas directeurs destinés à évoluer

Le schéma directeur pourra contenir des mesures provisoires assurant l'accessibilité des services de transport à l'échéance de la loi, mais destinées à être remplacées par d'autres mesures en fonction des progrès de la technologie ou de la réalisation de nouveaux investissements.

Ce pragmatisme peut d'ailleurs être considéré comme inscrit dans les dispositions de l'article 45 de la loi qui, d'une part, prescrit la mise en accessibilité des services de transport dans le délai de dix ans, mais qui, d'autre part, oblige à l'acquisition de

matériel accessible dans les seuls cas de renouvellement de matériel ou de création ou d'extension de services existants. Cependant, la durée de vie du matériel roulant ferroviaire est largement supérieure au délai de dix ans imparti par la loi et en 2015, malgré les améliorations qui auront pu être apportées à l'issue des opérations de rénovation des matériels existants, l'ensemble du parc ne sera pas accessible à toute personne handicapée, « avec la plus grande autonomie possible et sans danger et dans des conditions d'accès égales à celles des autres catégories d'usagers », comme le prévoit le décret 2006-138 pour les nouveaux matériels roulants. Dans certains cas, l'accessibilité des personnes handicapées fera nécessairement encore appel pour quelque temps à une aide humaine, notamment pour la montée ou la descente des véhicules, ou, dans d'autres cas, à la mise en place de services de transport de substitution. Il est clair qu'il s'agira alors d'une étape dans la mise en accessibilité du service de transport, dans l'attente du renouvellement du matériel roulant qui permettra alors de respecter le principe du décret précité.

Dans ces conditions, l'échéance de février 2015 est impérative, cela ne signifie pas que l'accessibilité des services de transport sera définitivement établie à cette date et qu'elle ne sera pas susceptible d'évoluer et d'être améliorée.

Même si l'ensemble des services et lignes nouvelles, sera accessible en 2015, les solutions de substitution mises en place lorsque des dérogations auront été accordées pourront cependant évoluer, au-delà de cette échéance, en fonction des progrès et des développements de la technologie.

Une mobilisation des acteurs à assurer jusqu'en 2015

Toutefois, pour les raisons développées précédemment et à partir de la connaissance de l'état d'avancement de l'élaboration des schémas directeurs, on doit s'attendre à ce qu'un nombre important d'entre eux ne soient pas approuvés à la date prévue par la loi soit en février 2008.

Si, comme on peut le penser, la première échéance fixée par la loi n'était pas globalement atteinte, il faudrait, pour garder intangible le cap de l'échéance 2015, engager au plus tôt la mobilisation de tous les acteurs, au premier rang desquels les représentants des nouvelles équipes municipales mises en place en mars 2008, pour, dans un premier temps, permettre d'approuver les schémas directeurs le plus rapidement tout en s'assurant de leur bonne qualité et de leur pertinence.

Cette mobilisation pourrait vraisemblablement s'appuyer sur les propositions de la conférence nationale du handicap⁷ qui doit être organisée par le gouvernement au

⁷ Article L.114-2-1 du code de l'action sociale et des familles

cours du premier semestre 2008.

X

X X

Les propositions qui suivent se fondent donc sur cette mobilisation, et notamment sur celle des nouvelles équipes municipales qui seront constituées en mars 2008 et qui auront à charge de piloter la mise en accessibilité des services de transports urbains pratiquement jusqu'à son terme, soit février 2015.

Elles concernent, d'une part, la nécessaire clarification du cadre législatif, qui peut donner lieu à la production de mesures réglementaires, mais qui ne devra pas induire de temps d'attente supplémentaire contribuant à retarder les démarches locales, et, d'autre part, des actions de sensibilisation et de formation en direction des acteurs locaux chargés de l'élaboration des schémas et de leur mise en oeuvre.

III-2 Clarification des dispositions de la loi

Élaborées à partir de l'analyse des points de vue exprimés par les différents acteurs lors des auditions et des difficultés rencontrées dans l'élaboration des schémas

« Le Gouvernement organise tous les trois ans, à compter du 1er janvier 2006, une conférence nationale du handicap à laquelle il convie notamment les associations représentatives des personnes handicapées, les représentants des organismes gestionnaires des établissements ou services sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes handicapées, les représentants des départements et des organismes de sécurité sociale, les organisations syndicales et patronales représentatives et les organismes qualifiés, afin de débattre des orientations et des moyens de la politique concernant les personnes handicapées.

A l'issue des travaux de la conférence nationale du handicap, le Gouvernement dépose sur le bureau des assemblées parlementaires, après avoir recueilli l'avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées, un rapport sur la mise en oeuvre de la politique nationale en faveur des personnes handicapées, portant notamment sur les actions de prévention des déficiences, de mise en accessibilité, d'insertion, de maintien et de promotion dans l'emploi, sur le respect du principe de non-discrimination et sur l'évolution de leurs conditions de vie. Ce rapport peut donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.»

directeurs, les propositions pour permettre la mise en accessibilité des services de transport public à l'échéance 2015 ont pour objet de répondre aux principaux enjeux suivants :

- Expliciter et préciser certaines dispositions pour faciliter les démarches des collectivités.

L'absence de texte réglementaire donnant une interprétation claire de l'ensemble des dispositions de la loi et plus spécialement celles de l'article 45 - et notamment de leur articulation - pour permettre la mise en accessibilité des services de transport public à l'échéance 2015, ne doit pas faire obstacle à la mise en place de mesures et d'actions locales à la condition qu'elles respectent une certaine cohérence nationale.

1 – Préciser le rôle des CCDSA concernant les services de transport

Il semble particulièrement nécessaire que soit précisé le rôle des CCDSA concernant l'ensemble des dispositions prévues pour l'accessibilité d'un service – ou d'un réseau – de transport public. Le service de transport public est un tout. Son accessibilité ne peut s'apprécier uniquement à partir des examens de ses différents éléments, gares, matériels roulants ou points d'arrêts. Il s'agit plus globalement d'apprécier l'accessibilité du service, d'une part en fonction des aménagements proposés - et dès lors qu'un arrêt est dit accessible, il doit répondre à l'ensemble des prescriptions techniques correspondantes - et d'autre part en fonction des mesures et/ou des moyens d'accompagnement ou de substitution retenus dans le schéma directeur. Les avis que les CCDSA sont amenées à formuler doivent pour le moins prendre en compte l'ensemble des dispositions des schémas directeurs.

2 – Définir les mesures et services de substitution

Des précisions sont à apporter dans la définition des mesures et des services de substitution, et notamment sur la place de ces derniers par rapport aux services adaptés.

La directive du 13 avril 2006 propose de définir le service de substitution comme un service de transport public accessible, ouvert à tous, assurant, dans des conditions analogues, c'est à dire au même coût pour l'usager, la desserte d'une ligne de transport non accessible. Elle précise que 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.

Par contre, le service adapté est réservé au transport des seules personnes handicapées. Mais l'ouverture de ce type de service à d'autres clientèles doit aussi être envisagée.

Enfin, le transport à la demande⁸, qui est un service public de transport, apparaît comme une piste susceptible de répondre aux besoins spécifiques des personnes handicapées.

Le champ des mesures de substitution est, quant à lui, à définir plus précisément. Il concerne notamment les services rendus par des moyens humains, en matière d'information, qui reste un besoin fondamental à satisfaire et plus particulièrement dans les lieux d'échanges complexes, en matière d'aide à la montée ou à la descente des voitures, en matière de service rendu à bord des véhicules...

A cet égard, le rôle des personnels des sociétés exploitant les réseaux de transport est essentiel et un soin particulier doit être apporté à leur information sur le handicap en particulier et sur leur formation en général, quelle soit initiale ou permanente.

3 – Mettre en place les commissions communales ou intercommunales

La mise en place des commissions communales ou intercommunales est un préalable à l'élaboration des schémas directeurs et doit être achevée le plus rapidement possible. Les préfets viennent d'être mobilisés par lettre circulaire interministérielle du 14 décembre 2007 pour une mise en place des commissions en février 2008.

4 - Elaborer les textes réglementaires complémentaires nécessaires

En cas de nécessité, il conviendra ensuite de traduire en textes réglementaires les principaux acquis du travail d'explicitation précédent.

- Développer une expertise citoyenne sur l'accessibilité

⁸ « *Les services publics à la demande de transport routier de personnes sont des services collectifs offerts à la place, déterminés en partie en fonction de la demande des usagers et dont les règles générales de tarification sont établies à l'avance, et qui sont exécutés avec des véhicules dont la capacité minimale est fixée par décret.* ». Décret n°85-891 du 16 août 1985.

L'objectif de cette action est de faire que l'accessibilité soit systématiquement une dimension des différents projets concernant la chaîne des déplacements. Un effort national de formation est à organiser à destination des élus, des techniciens, des agents des services de l'Etat, des représentants des associations, des membres des commissions communales et intercommunales, des membres des CCDSA ... pour développer une « expertise citoyenne » et partagée sur le sujet.

C'est dire que l'accessibilité ne doit plus être une affaire de spécialistes, mais l'affaire de tous.

- Mettre en place un suivi national des schémas directeurs.

La mise en œuvre des schémas directeurs s'effectuera d'ici à l'échéance de février 2015. Elle doit être accompagnée d'une mobilisation des acteurs qui se poursuivra après l'approbation des schémas directeurs. En effet, les schémas ne seront pas figés et ils seront amenés à évoluer.

D'une part, des difficultés ou des interrogations peuvent surgir et nécessiter des réponses qui peuvent prendre la forme d'expertises, dont il conviendra ensuite de diffuser les enseignements, ou de mesures à prendre au niveau national.

D'autre part, il ne faut pas exclure que des progrès technologiques débouchent sur de nouvelles solutions destinées à se substituer à des mesures retenues dans différents schémas. Il est donc particulièrement important d'assurer un suivi national de la mise en œuvre des schémas jusqu'à février 2015.

La mise en place d'un suivi national des schémas directeurs peut constituer un outil pour assurer la mobilisation des acteurs.

III-3 Mise en œuvre des schémas directeurs

Il est particulièrement important d'assurer la diffusion des enseignements et des résultats des réflexions ou travaux précédents pour venir en soutien aux démarches locales.

Il est proposé l'élaboration d'un programme d'actions qui, dans le cadre du suivi national proposé précédemment, comporterait notamment :

- La production de documents méthodologiques,
- La normalisation d'un certain nombre d'équipements (fauteuil roulant par exemple) ou d'aménagement,

- La formation à l'accueil des différents handicaps des agents des entreprises de transport en contact avec le public ou responsables de la qualité du service rendu à l'utilisateur,
- L'organisation de journées nationales ou régionales d'échanges d'expérience,
- Le soutien au développement de nouvelles technologies et le suivi des actions de recherche/développement...

IV / Les pistes de progrès

Au delà des actions précédentes qui relèvent du court terme, des « pistes de progrès » sont à explorer pour :

- Parvenir à l'acceptation sociale de la prise en compte du handicap ;
- Intégrer la politique du handicap comme un des éléments des démarches d'écologie et de développement durable ;
- Concevoir des services de transport qui peuvent être utilisés par tous, sans nécessité d'adaptation.

Et pour répondre aux interrogations suivantes :

- Jusqu'où assurer la plus grande autonomie à la personne handicapée ?
- Quel rôle donné à l'accompagnement des personnes handicapées ?
- Quelle part donner au sens civique de la courtoisie et de la solidarité dans la prise en charge des difficultés rencontrées par les personnes à mobilité réduite ?

B – L'application de l'article 123 de la loi SRU

I / Eléments de contexte

L'article 2 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs et la loi du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions dans son article 133 affirment le principe du « droit au transport ».

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a complété ces dispositions en prescrivant que *«dans l'aire de compétence des autorités organisatrices de transport urbain de voyageurs, les personnes dont les ressources sont égales ou inférieures au plafond fixé en application de l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale⁹, bénéficient de titres permettant l'accès au transport avec une réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme, d'une aide équivalente. Cette réduction s'applique quel que soit le lieu de résidence de l'usager»*.

Près de 5 millions de personnes, ayant-droit compris, sont ainsi concernées parmi lesquelles les bénéficiaires de la CMUC (Couverture Maladie Universelle Complémentaire) et de l'AME (Aide Médicale d'Etat).

II / Rappel des conclusions de la précédente mission

Par lettre du 8 novembre 2005, le Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et la Ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité avaient confié une mission d'étude et de propositions conjointement à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) pour la mise en œuvre du droit au transport pour les personnes en situation de fragilité sociale ou en voie d'insertion. Le rapport a été adressé aux Ministres concernés, dont le Ministre des transports, le 31 août 2006.

La mission confiée conjointement à l'IGAS et au CGPC par les trois ministres avait pour objet d'expertiser le dispositif en vigueur, de relever les difficultés et de formuler des propositions tendant à la mise en œuvre effectives des dispositions actuelles,

⁹ Il s'agit du plafond de ressources (606 €/mois pour 1 personne seule a/c du 1er juillet 2007) en dessous duquel le bénéfice de la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMUC) est possible.

voire des propositions de réforme.

L'état des lieux réalisé par l'IGAS et le CGPC en 2006 est le suivant :

- 20% des AOTU appliquent la loi au bénéfice de leurs seuls résidents;
- 6% l'appliquent intégralement (en incluant « l'interopérabilité », c'est à dire la réciprocité administrative et financière entre deux AOTU pour assurer la prise en charge par une AOTU de ressortissants résidant dans le périmètre de l'autre AOTU);
- 50% appliquent un taux de réduction tarifaire inférieur;
- moins de 20% ne l'appliquent pas.

Les grandes agglomérations ont pour la plupart mis en place ce type de réduction sociale. Ainsi, ce sont près de 70% des bénéficiaires potentiels qui peuvent bénéficier d'un tarif réduit d'au moins 50%. Près de 30% de la population concernée est donc exclue du dispositif légal.

III/ Propositions

Les propositions qui suivent, destinées à pallier ces carences, reprennent en grande partie les conclusions de la mission réalisée conjointement par l'IGAS et par le CGPC et qui sont toujours d'actualité :

- Faciliter l'identification des bénéficiaires par la mise en place d'un dispositif de contrôle des demandes avec un accès au fichier électronique des bénéficiaires de la CMUC. Si certaines AO ont pu avoir accès à ces données, par voie d'accord avec les services concernés, de tels échanges ne sont pas systématiques. L'accès à ce fichier national tenu par la Caisse nationale d'assurance maladie doit se faire dans des conditions encadrées par la loi. Des mesures en ce sens avaient été introduites dans l'article 3 du projet de loi de simplification déposé devant le Sénat en juillet 2006¹⁰, lequel toutefois n'a pu

¹⁰L'article 3 du projet de loi comportait deux mesures destinées à permettre l'utilisation des nouvelles technologies dans les domaines social et médical, au bénéfice des usagers et des professionnels de santé. L'alinéa 1er prévoyant que les collectivités territoriales et les organismes gérant un service public pourraient recevoir des informations dématérialisées de la part des organismes de sécurité sociale, afin de décider de l'attribution de prestations sociales (niveau de ressources dans le cas du revenu minimum d'insertion ou de la couverture maladie universelle ; composition de la famille). Ces transferts de données

aboutir avant la fin de la dernière législature. Toutefois, le 19 septembre 2007, la Commission des lois du Sénat a désigné, Bernard SAUGEY, comme rapporteur de ce projet de loi ;

- Sensibiliser et mobiliser les AO qui n'ont pas encore mis en œuvre les dispositions de l'article 123 ; ceci peut prendre différentes formes complémentaires : une relance politique en vue de la généralisation de l'application des tarifications sociales, une circulaire destinée aux préfets et l'élaboration d'un guide de « bonnes pratiques » ;
- Accompagner les démarches des AO par l'élaboration d'une méthode d'évaluation des effets de cette tarification sociale, sur le trafic, sur l'impact social et sur l'équilibre budgétaire des autorités organisatrices.

IV/ Tarification sociale ou soutien au pouvoir d'achat

IV-1 Le « coût social » des transports

Plusieurs acteurs ont insisté lors des auditions sur le rôle « social » qui est assuré par les transports publics et qui est bien souvent pris en charge par les autorités organisatrices.

Il leur semble particulièrement important que, à un moment où le débat porte sur l'accroissement des déficits d'exploitation des réseaux, puisse être déterminé le montant des sommes correspondant aux réductions tarifaires et aux gratuités accordées notamment sur les différents réseaux de transports urbains.

Sur la base des résultats d'une précédente étude réalisée sur les réseaux de transport urbain de province il ressort que :

- les titres commerciaux représentent 42,3 % des voyages et 66 % des ventes de titres aux usagers ;
- les titres réduits payants représentent 42,3 % des voyages et 34,4% des ventes de titres aux usagers ;
- les titres gratuits représentent 15,4 % des voyages.

permettraient de dispenser les demandeurs de certaines pièces justificatives, et de répondre plus rapidement aux situations de précarité. Les règles d'application de ce dispositif devraient être prises par décret en Conseil d'État après l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

La réalisation d'une étude pour mieux connaître les aspects financiers de la tarification sociale paraît indispensable. Elle permettrait notamment d'établir le montant des aides financières accordées au titre de la tarification sociale et de mieux préciser leur imputation budgétaire (budget « transport » ou budget « aide sociale »).

I-2 Tarification sociale ou gratuité ?

La loi SRU prévoit pour les bénéficiaires de la CMU, une réduction tarifaire « d'au moins 50% », quel que soit le lieu de résidence de l'utilisateur. La mise en place de la gratuité pour certaines catégories sociales est donc possible.

En France, la gratuité est pratiquée dans un grand nombre de réseaux au bénéfice de certaines catégories de population, selon le statut de la personne ou sous condition de revenu.

Certains réseaux pratiquent la gratuité totale. La gratuité pour tous est apparue dans les transports publics urbains à Compiègne dans les années 1970. Depuis, elle est pratiquée en France dans quelques villes de taille moyenne : Châteauroux, Issoudun, Vitré, Mayenne, Colomiers et plus récemment, Figeac.

Elle est également présente dans les transports scolaires, de nombreux départements ayant décidé de prendre intégralement en charge le coût de ces transports, après le transfert de compétence dans le cadre de la décentralisation.

En Belgique les villes d'Hasselt (70.000 habitants) et de Mons (90.000 habitants) pratiquent la gratuité.

Ainsi qu'il est exposé dans la note figurant en annexe IV, et comme il ressort des entretiens menés dans le cadre de la mission, les avantages de la gratuité sont la mise en œuvre du droit à la mobilité, le développement économique et touristique, la réduction de la circulation des voitures, du bruit et de la pollution atmosphérique...

Les limites de la gratuité sont le développement du sentiment d'insécurité avec l'augmentation des incivilités, les difficultés croissantes de financement des transports publics ...

Selon les réseaux, la mise en place de la gratuité réduit le coût de fonctionnement du service (personnels en moins sur billetteries, contrôles, matériel de billetterie devenu inutile...)

L'insécurité ne s'en trouve pas aggravée si l'AOT investit sur la sécurité (vidéo surveillance, brigade des transports ...), voire au contraire on peut constater la disparition des litiges liés à l'encaissement (cf. événement de la gare du Nord).

La gratuité doit être associée à la sécurisation du réseau de transport, mettant fin à la fraude qui atteint dans les grandes villes entre 30 et 40 %, et constitue une « insulte » pour les voyageurs qui s'acquittent de leur titre de transport.

Des expériences de gratuité semblent devoir être développées car elles illustrent le « droit à la mobilité », d'abord à titre expérimental avant d'être généralisées.

C – La desserte des quartiers sensibles

I / Eléments de contexte

Si les réflexions et travaux sur la question ont d'abord mis en avant la spécificité de chaque quartier, notamment en matière de desserte par les réseaux de transport public et de diversité des besoins de déplacements de ses habitants (en distinguant les déplacements liés à la vie quotidienne, à la vie sociale et à l'accès aux services, de ceux liés aux emplois), ils ont ensuite conduit à définir des caractéristiques générales relatives aux déplacements des habitants des quartiers de la politique de la ville.

Par rapport aux déplacements de l'ensemble de la population, les pratiques de mobilité des habitants des quartiers de la politique de la ville se caractérisent par :

- des trajets plus courts ;
- un recours plus important à la marche et aux deux-roues ;
- une moindre utilisation de l'automobile, mais avec des usages plus collectifs ;
- et un usage légèrement plus important des transports publics.

Ainsi, les distances quotidiennes moyennes de déplacement sont de 15 km en France. La dernière enquête nationale transport¹¹ (ENT), malheureusement un peu ancienne (1994), mettait en évidence les pratiques suivantes de déplacement :

- pour les 5% des revenus les plus faibles des actifs occupés : 18% à pied, 10% en deux-roues, 53% en voiture, 19% en transport public;
- pour les 5% des revenus les plus élevés : 7% à pied, 2% en deux-roues, 74% en voiture, 17% en transport public.

Ces chiffres montrent une dépendance à la proximité des catégories de la population les plus modestes et une part des transports publics peu variable, résultant pour partie d'un équilibre entre une bonne attractivité dans les zones aisées (centres villes) et des obligations d'usage plus importantes, faute de mieux, dans des zones plus modestes.

Les habitants des quartiers en zones urbaines sensibles (ZUS) sont moins autonomes puisqu'ils sont plus nombreux que les autres citoyens à ne pas posséder de voiture. En

¹¹ Une nouvelle enquête nationale transport est en cours de préparation pour une réalisation sur la période 2007/2008.

1999, 35,5% des ménages en ZUS sont dans ce cas, contre 25,9% de l'ensemble des citadins.

En comparaison avec d'autres pays, la situation française se caractérise toutefois par un taux de motorisation élevé des ménages pauvres, qui va de pair avec une desserte en transport public plus faible et un moindre usage du vélo et des deux roues motorisés. L'âge, l'état et la disponibilité des véhicules restreignent aussi leur usage.

L'éloignement des pôles d'emploi et l'absence de moyens de transports adaptés peuvent être des causes importantes des difficultés d'accès à l'emploi rencontrées. L'aire moyenne de recrutement des employeurs est aujourd'hui de 14 kilomètres. Dans ces conditions, le trajet domicile/travail, lorsqu'il n'est pas réalisable en transport en commun, devient hors de portée de ceux qui n'ont pas l'usage d'un véhicule particulier.

II/ Pistes de réflexion

Un objectif prioritaire : rendre les quartiers accessibles

Le principal objectif est de faire des quartiers « sensibles » des quartiers qui soient enfin des quartiers comme les autres, au travers de l'action de rénovation urbaine menée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et les actions de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE) dans le cadre d'une gouvernance renouvelée de la politique de la ville. Cela se traduit par :

- Des quartiers d'où l'on peut facilement rejoindre les autres quartiers de la ville ou de l'agglomération,
- Des quartiers qui soient attractifs pour ceux qui n'y habitent pas, en termes d'emploi, de commerce, de services, d'activités culturelles...,
- Des quartiers où les habitants peuvent recevoir la visite de leurs relations, leurs amis, de leur famille,
- Des quartiers auxquels les salariés, les clients, les élèves peuvent accéder sans entrave aux différents moments de la journée et aux différentes périodes de l'année,
- Des quartiers où soient satisfaits les besoins de mobilité des habitants et de ceux qui s'y rendent pour une raison ou pour une autre.

En termes opérationnels, cela suppose que, d'une part, que les moyens de transport adaptés aux besoins des habitants soient mis en place pour faciliter leurs déplacements et que, d'autre part, soit développée l'attractivité des quartiers. Les propositions qui suivent ne concernent pas ce dernier objectif, mais il est évident que sa réalisation est indispensable pour assurer l'attractivité et l'accessibilité des quartiers.

Propositions pour améliorer la desserte des quartiers

Pour atteindre l'objectif précédent, des premières mesures pourraient se focaliser sur l'accessibilité à l'emploi et à la formation.

Elles pourraient consister à :

- Améliorer et diffuser l'information sur les différents réseaux de transport public et les autres services desservant les quartiers et les zones d'emplois et leurs conditions d'utilisation (recherche d'itinéraires, horaires, amplitude, tarification et réductions tarifaires, prise en charge des abonnements domicile/travail par les employeurs, aide financière des CCAS....). Il conviendrait de valoriser l'exemple des « agences de mobilité » qui ont été mises en place sur différents territoires pour assurer leur développement.
- Répondre aux besoins des habitants par la mise en place d'une offre de transport public ou de services adaptés pour la desserte des zones d'emplois aux différentes périodes de la journée pour permettre les déplacements des salariés travaillant en horaires décalés et en nocturne.
Cela suppose que, en fonction de la spécificité des quartiers, les besoins des habitants puissent être précisément cernés et définis et que soient élaborés les différents types de réponses qui peuvent être apportées.
- Mobiliser les acteurs économiques et les encourager à l'élaboration de plan de déplacements d'entreprises (PDE) dans les principales zones d'activité employant des habitants des quartiers. Cela permettrait de mieux organiser les réponses aux déplacements domicile/travail des salariés ou des employés.
Une action similaire pourrait être entreprise à destination des entreprises qui sont implantées dans les zones franches urbaines.
- Poursuivre la mise en place des tarifications adaptées (réduction ou gratuité sous condition de revenu, tarification spécifique aux « petits parcours »...).
- Améliorer la qualité de service des transports publics en prenant en compte les problématiques spécifiques et notamment celle de la sécurité.

Le lancement par les pouvoirs publics d'un appel à projets reprenant les objectifs précédents serait l'occasion de mobiliser et de fédérer les volontés et les initiatives locales (communes, autorités organisatrices des transports, exploitants des services de transport, associations...) pour l'élaboration et la réalisation d'actions destinées à améliorer rapidement la desserte des quartiers et notamment celles des zones d'activité et d'emploi.

Propositions d'évolutions « techniques »

Au delà des propositions précédentes qui concernent directement la satisfaction des besoins des habitants, les préconisations suivantes traitent plus spécifiquement d'évolutions relative à la réglementation ou aux démarches d'élaboration des projets, comme :

- augmenter le seuil relatif au pourcentage d'habitants des quartiers ayant un emploi en zone franche urbaine (ZFU);
- élaborer systématiquement un volet « transport/déplacement » dans chaque projet proposé au financement de l'ANRU *et conditionner les financements à l'obligation des AO de désenclaver les quartiers*;
- définir et renseigner annuellement des indicateurs « transport et déplacements » dans le cadre de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS);
- mieux connaître les pratiques et les besoins des habitants des quartiers lors de la réalisation des enquêtes ménages déplacements.

ANNEXES

I / Liste des personnes rencontrées :

- Mme Catherine Chartain, Présidente du COLIAC
- M. Barbier, Président de l'APF et M. Nicolas Mérille
- M. Coquebert, DG de l'UNAPEI
- MM. Thierry ARCHAMBAULT (CSIAM), Jean-Marie FRANCOIS et M. Alan Davis (Irisbus)
- Mme Chantal Duchène, Directrice Générale du GART
- Mme Anne Meyer, Chef du Département "Clientèles, Exploitation et Recherche" de l'UTP.
- M. Patrick Gohet, Délégué interministériel pour les personnes handicapées
- M. Costella de la RATP
- MM. Jammes et Rosetti du CNPSAA
- MM. Jean-Claude Raoul et Cédric Giraud de la Fédération des Industries Ferroviaires (FIF)
- MM. le Sénateur Yves Krattinger et Jean-Paul Wolbrom (Assemblée des départements de France) accompagnés de M. Sylvain PENNA, DGA au Conseil général de l'Eure-et-Loir et vice-président de l'ADSTD
- Mme Christine Charignon, MM. Philippe Gonnard et Francis Chaput (Transdev)
- M. Jean Canneva, Président de l'UNAFAM
- MM. Francis Grass et Bernard Lavoix (Véolia-Transport)

II / Contribution de l'association « Ville et Banlieue »

24 octobre 2007

Les 30 propositions de Ville et Banlieue pour le Plan Banlieues « Respect et égalité des chances »

Désenclaver par l'aménagement et les transports

- **Intégrer la solidarité territoriale** dans l'aménagement du territoire, en redonnant explicitement leur place aux périphéries urbaines. Rendre obligatoire un volet « aménagement équitable » dans les contrats d'agglomération. Rapprocher la DIACT et la DIV, organiser dans l'année un CIADT sur les banlieues
- **Investir dans les banlieues** pour inverser la tendance au mal développement et à la disqualification urbaine : réaliser des équipements universitaires, culturels ou sportifs à fort rayonnement dans les villes les plus mal dotées.
- **Mobiliser les régions et les intercommunalités**, au titre de leurs responsabilités en matière de développement économique, dans la lutte contre les inégalités territoriales.
- **Accorder une priorité nationale à la desserte des villes de banlieue**. Ré-engager l'Etat dans le développement des transports en commun d'agglomération. Mobiliser Etat et collectivités sur les liaisons de banlieue à banlieue. Rendre obligatoire dans les PRU un chapitre « Modes durables de désenclavement et de transports », avec son financement.

Désenclaver par l'intercommunalité

- **Redessiner des intercommunalités plus « puissantes »** intégrant les zones défavorisées et les communes éligibles à la DSU. Elargir, surtout en Ile-de-France, le périmètre des intercommunalités laissant de côté les communes pauvres de leur secteur géographique.
- **Renforcer la redistribution des ressources et la mutualisation des dépenses** socio-urbaines au sein des intercommunalités. Conforter la Dotation de solidarité communautaire (DSC) reversée aux communes par l'EPCI. Redéfinir les critères de calcul de cette dotation, en comptant le revenu pour un tiers, et le potentiel fiscal ou financier pour un deuxième tiers.

Désenclaver par le logement

- **Faire évoluer et appliquer la loi SRU (article 55)** en imposant aux communes qui n'en ont pas, la construction de logements très sociaux accessibles. Privilégier fiscalement les communes qui bâtissent en introduisant un critère de « construction de logement social » dans la DGF.
 - **Amplifier la production de logements** pour plus de solidarité et de mixité. Dans les secteurs bien desservis de l'agglomération, sur les axes majeurs, autour des gares et des nœuds de transports.
 - **Infléchir sensiblement la politique de l'ANRU** : en limitant la dérogation au principe du « un pour un » ; en imposant la maîtrise des loyers et des charges dans les logements issus de la rénovation ; en favorisant le financement des éco-quartiers dans les conventions.
 - **Faire des communes de banlieue** et des quartiers ayant le plus souffert du mal-développement, **les sites prioritaires du développement urbain durable**. Les rendre systématiquement éligibles à toutes les mesures favorisant l'innovation et l'expérimentation dans les domaines de l'éco-construction, de la haute performance énergétique, des transports durables, de la valorisation des déchets...
-

Désenclaver par la péréquation

- **Mettre à l'ordre du jour l'égalité des ressources** entre collectivités locales. Revoir l'ensemble des dotations de l'Etat, dotation de solidarité urbaine (DSU) et dotation globale de fonctionnement (DGF) d'abord.
- **Renforcer la péréquation financière nationale et locale** pour que les villes de banlieue ayant sur leur territoire les populations les plus pauvres, puissent offrir à leurs habitants un service public local comparable à la moyenne des villes françaises
- **Maintenir le mécanisme régional de péréquation des ressources communales** à la hauteur des disparités franciliennes. Revisiter le Fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) en cherchant à accroître ses capacités redistributives.

L'emploi

- **Instaurer « l'emploi franc »** permettant à toutes les personnes résidant dans une commune en ZUS d'accéder à un emploi privé exonéré de charges patronales.
- **Favoriser la création de micro-entreprises et de PME** dans les banlieues en difficulté par des exonérations de charges, des prêts bonifiés, des aides à l'immobilier, des simplifications administratives.
- **Elaborer dans chaque bassin d'activité, une stratégie concertée de développement** pour adapter l'offre de compétences à l'offre d'emploi et réinsérer les personnes sans emploi, ceci avec l'ensemble des acteurs : service public de l'emploi, collectivités, entreprises, centres de formation, missions locales.

Réussite éducative

- **Préparer la sortie des élèves qui quittent l'école à 16 ans, développer et valoriser l'apprentissage, multiplier les écoles de la « deuxième chance ».** Instaurer un livret 15/25 ans consignait cursus de formation, stages et expériences professionnelles, acquis et savoir-faire personnels. Ne plus laisser un jeune quitter le cursus scolaire obligatoire sans une passerelle établie avec l'univers professionnel.
- **Favoriser la réussite scolaire.** Sanctuariser les moyens des établissements en ZEP, REP, « ambition réussite », même en cas de baisse des effectifs scolaires. Diversifier les dispositifs de réussite éducative : soutien scolaire, sanitaire et psychologique. Ouvrir un internat éducatif par agglomération.
- **Développer l'excellence de l'offre éducative en banlieue :** filières valorisantes, classes préparatoires et cycles supérieurs. Développer le partenariat avec ces établissements pour y faire entrer des élèves de ces communes par une préparation spécifique. Favoriser l'affectation durable des enseignants expérimentés dans les établissements difficiles.
- **Instaurer un service public de la petite enfance et soutenir la fonction parentale.** Donner les moyens de la scolarisation en maternelle à 2 ans. Apporter une aide multiforme aux familles mono-parentales.

Sécurité

- **Renforcer en qualité et en quantité les forces de sécurité,** redéployer territorialement les moyens de la police et de la justice. Revoir la formation des policiers affectés aux quartiers difficiles.
- **Réinventer la police de proximité** pour assurer la continuité de l'action publique entre prévention et répression. La police doit pouvoir prévenir certaines infractions, intervenir sur davantage de faits, sécuriser visiblement l'espace public, retisser des liens de confiance avec la population.
- **Renforcer les dispositifs de prévention et la valeur éducative des sanctions.** Privilégier pour les mineurs la réparation pénale et les alternatives à l'incarcération. Donner aux communes les compétences permettant aux fonctionnaires territoriaux ou aux associations

d'accompagner les jeunes relevant des travaux d'intérêt général.

- **Rénover les établissements pénitentiaires et en construire de nouveaux.** Améliorer le système de la détention pour favoriser la réinsertion. Réaliser des structures fermées pour mineurs, différenciées de celles destinées aux adultes.
- **Réactiver les comités de probation et les « services de suite »** de l'administration pénitentiaire

Lutte contre les discriminations

- **Défendre la laïcité, la neutralité de l'espace et des services publics.** Edicter des règles claires pour l'école, l'hôpital, les administrations. Accorder des aménagements aux croyants sans transiger sur la neutralité, l'égalité, la non-différenciation des sexes. Instaurer un enseignement civique du fait religieux.
- **Instaurer dans les municipalités un rapport annuel sur la situation comparée des femmes et des hommes :** hiérarchie, catégories, salaires. Fixer des objectifs de progrès et imposer une mesure objective, régulière, partagée de l'évolution de la situation.
- **Engager les communes de banlieue sur la voie de la « diversité ».** Lancer une Charte de la diversité ou signer celle existant pour les entreprises. Faire progresser les pratiques de l'administration locale.
- **Promouvoir les villes de banlieue qui font de la lutte contre toutes les discriminations** une priorité politique, en donnant l'exemple dans leurs services municipaux et leurs villes.

Santé

- **Créer un Contrat local de santé publique coordonné par le maire et cofinancé par l'Etat,** visant à l'égalité réelle des populations dans l'accès aux soins médicaux : contrat conférant au maire des moyens d'observation, de mobilisation et de coordination des ressources sanitaires, et intégrant les médecins libéraux sur la base d'un échange négocié avec eux.

III / Contribution commune « Ville et Banlieue » et GART

Contribution commune Ville et Banlieue - GART Pour l'amélioration de la desserte des quartiers sensibles et des banlieues

Plan Banlieues « Respect et égalité des chances »

Enjeux

Les banlieues et les quartiers sensibles sont très souvent confrontés à de lourds problèmes d'isolement, parfois même d'enclavement sur les plans spatial, économique et social. Leurs habitants doivent faire face, dans le domaine de la mobilité, à un manque flagrant de services de transports alternatifs à l'usage individuel de la voiture particulière.

Les différents documents de planification territoriale dans lesquels sont engagés l'Etat et les collectivités ne reflètent pas encore assez la nécessité d'améliorer la desserte des banlieues et des quartiers sensibles. L'inscription des enjeux liés à la mobilité dans ces documents est pourtant indispensable si l'on souhaite changer durablement le rôle et l'image des banlieues dans le système urbain.

De même, les intercommunalités et les autorités organisatrices de transports doivent se mobiliser pour que leurs politiques de développement et de transports prennent mieux en compte la géographie prioritaire de la politique de la ville. En effet, cette dénomination n'a pas toujours été suivie d'effets.

Il est donc urgent que l'Etat, les régions et les intercommunalités se concertent pour diversifier l'offre de transports dans les communes de banlieues les plus mal dotées, pour faciliter de nouvelles dynamiques économiques, urbaines et sociales au sein des agglomérations et inverser la tendance au mal développement et à la disqualification urbaine

Jusqu'à présent, les besoins des habitants en matière de transports dans les quartiers sensibles ont essentiellement été traités par le biais tarifaire, ce qui a conduit à la mise en place d'une tarification unique à l'échelle de l'agglomération, hormis en Ile-de-France.

Pourtant, si ces efforts sont importants, ils doivent s'accompagner de la mise en place de nouveaux services de transports pour assurer la desserte des quartiers où les difficultés de déplacements sont centrales : accès aux lieux d'emplois, d'habitats, aux équipements publics (hôpitaux)... à des horaires inhabituels (tôt le matin et tard le soir) et jusqu'en bout de lignes.

C'est donc une nouvelle politique des déplacements, plus souple, plus proche des besoins des habitants des quartiers qu'il reste à inventer si l'on veut réellement , comme le dit le titre 1 du Plan Banlieues, « Désenclaver et mettre fin à l'isolement des quartiers »

Les enjeux sont de taille :

Sur le plan social : l'amélioration de la desserte des quartiers sensibles est indispensable pour lutter contre la ségrégation sociale et spatiale

Sur le plan économique : un réseau de transport efficace est nécessaire pour asseoir une mobilité performante propre à contribuer à une plus grande attractivité économique des territoires

Sur le plan environnemental : du fait des émissions de GES liées aux transports, nous devons développer des modes de déplacements alternatifs respectueux de l'environnement et de la santé.

18 Propositions

Agir pour le désenclavement et la fin de l'isolement des quartiers sensibles

Implanter, grâce au concours conjoint de l'Etat, des régions et des intercommunalités, des services transport dans les villes de banlieues les plus mal dotées, pour favoriser de nouvelles dynamiques économiques, urbaines et sociales au sein des agglomérations et inverser ainsi la tendance au mal développement et à la disqualification urbaine.

Mettre en œuvre des politiques locales de déplacement en faveur des banlieues : via les PDU, PDE et PDA, rechercher les tracés structurants, améliorer la qualité de service (cadences, confort, sécurité).

Mobiliser l'Etat et les collectivités sur le rattrapage du retard frappant les déplacements de banlieue à banlieue (liaisons habitat -emploi notamment)

Intégrer le volet transport à sa juste place dans les politiques de rénovation urbaine

4. Rendre obligatoire le volet « désenclavement-transports » dans les Programmes de Rénovation Urbaine (PRU), avec un chapitre « modes durables de transports » et un volet financement. Ne pas laisser construire de nouveaux logements sans prise en compte des déplacements pour la desserte interne comme pour la liaison du quartier à l'agglomération.
5. Profiter des PRU pour faire des villes de banlieues des villes-phares de l'habitat et du développement durables avec la mise en place des services permettant la mobilité durable des habitants

Mettre en œuvre des services adaptés aux besoins spécifiques des populations des quartiers sensibles

6. Développer les alternatives à l'usage de la voiture particulière en solo : location de vélos, transport à la demande, auto-partage, taxis collectifs... et l'intermodalité des transports.

Favoriser par les services de transports l'accès à l'emploi des habitants

7. Mobiliser l'Etat et les collectivités sur le rattrapage du retard frappant les déplacements de banlieue à banlieue via des lignes tangentielles reliant les quartiers en difficulté aux pôles d'emploi.
8. Rapprocher les quartiers en difficulté et les pôles de richesse économique par des programmes ciblés de formation professionnelle et des dessertes efficaces.
9. Favoriser l'emploi des habitants des quartiers sensibles dans les services de transports spécifiques (transport à la demande...) comme dans les projets de rénovation urbaine.

Assurer la sécurité dans les transports collectifs

10. Développer la police des transports
11. Améliorer la qualité du mobilier urbain (éclairage public, abris...) et prévoir des équipements pour alerter les services de sécurité dans les points d'arrêt isolés.
12. Autoriser la nuit, la dépose des passagers au plus près de leur destination, si nécessaire en dehors des arrêts commerciaux.

Doter les Autorités Organisatrices de Proximité des compétences et des moyens nécessaires

13. En Ile-de-France, accélérer et élargir les délégations de compétence du STIF aux autorités organisatrices de proximité afin que puissent être apportées des réponses circonstanciées aux besoins de déplacement des habitants des quartiers ;
14. Assurer un financement pérenne et adapté pour les services qui seront développés par ces autorités organisatrices de proximité ;
15. Améliorer la concertation entre le STIF et ces autorités pour tous les services qui, ne pouvant pas être délégués, ont néanmoins un impact sur les territoires concernés ;
16. Accompagner ces mesures d'une réflexion globale sur les évolutions de l'intercommunalité francilienne destinées à favoriser la création de structures assises sur les bassins de vie.

Mieux connaître la mobilité et les transports dans les banlieues

17. Insérer un volet sur la mobilité dans les travaux de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) en créant des indicateurs adaptés aux problématiques transports et banlieues

Optimiser les financements des services de transports

18. Seul un financement pérenne pourra remédier à l'enclavement des quartiers périphériques et à l'exclusion de leurs habitants. Les dotations financières (dont 4 milliards d'euros de l'Etat annoncés à l'issue des tables rondes du Grenelle de l'Environnement) doivent prendre en compte les coûts d'exploitation des services et concerner l'ensemble du territoire national (Ile-de-France incluse).

IV/ Note de problématique sur la gratuité dans les transports publics

Avantages et inconvénients de la gratuité dans les transports urbains

La gratuité pour tous est apparue dans les transports publics urbains à Compiègne dans les années 1970. Depuis, elle est pratiquée en France dans quelques villes de taille moyenne : Châteauroux, Issoudun, Vitré, Mayenne, Colomiers et en dernier lieu, Figeac.

Elle est également présente dans les transports scolaires, de nombreux départements ayant décidé de prendre intégralement en charge le coût de ces transports, après le transfert de compétence dans le cadre de la décentralisation.

1. Les objectifs de la gratuité

Les partisans de la gratuité pour tous mettent en avant l'incitation à un recours accru aux transports publics urbains, donc au renoncement à la voiture particulière pour lutter contre la pollution, la congestion des centre-ville et les problèmes de stationnement. Les élus en font un outil de revitalisation des quartiers centraux et de mixité sociale et intergénérationnelle.

Le premier objectif est de redynamiser le centre ville

Il s'agit, d'une part de favoriser la mobilité par les transports en commun dans des centres- villes très denses composés de rues étroites peu adaptées à une circulation intense. La gratuité permet aussi de redonner une unité à la ville en « rapprochant » le centre de sa périphérie ; c'est d'ailleurs pour cette raison que la gratuité a été instaurée à Compiègne.

D'autre part, les centres anciens ont souvent une vocation historique plus que commerciale, les grands centres commerciaux s'étant développés en périphérie. La gratuité permet en partie d'enrayer l'effet pervers de désertification et de donner une meilleure accessibilité aux petits commerces situés en centre ville. C'est un facteur d'équité et de bien-être social.

L'accroissement de la fréquentation des transports publics rentabilise l'offre

Il est indéniable que le nombre de voyages par habitant du périmètre concerné s'accroît sensiblement lors de l'instauration de la gratuité pour tous sur un réseau et ce, d'autant plus qu'elle s'accompagne généralement d'une amélioration des dessertes, en termes de fréquences et d'arrêts, voire d'une augmentation du nombre de kilomètres du réseau. Dans le périmètre de transports urbains de la communauté d'agglomération de Châteauroux, où la gratuité a été décidée en décembre 2001, le nombre de voyages par habitant est passé de 20,3 à 36,8 en 2002 et à 46,7 en 2004. Dans le même intervalle, le kilométrage parcouru évoluait de 14,4 km/habitant à 17,9 km/habitant.

Ainsi, la gratuité permet de rentabiliser l'offre de transports urbains dans la mesure où la hausse de la fréquentation est proportionnellement plus importante que la hausse des coûts consécutifs à la mise en place de la gratuité.

Une autre conséquence positive de la gratuité est la baisse du sentiment d'insécurité dans les autobus, désormais plus fréquentés.

C'est un geste de solidarité sociale

La gratuité favorise à l'évidence les citoyens ayant les plus bas revenus et tend à désenclaver certaines zones.

La suppression de la billetterie comporte des avantages

La suppression de la billetterie entraîne une diminution des coûts salariaux, de ceux liés à l'entretien des différents appareils de vente et de contrôle et une simplification des tâches administratives.

En outre, elle permet :

une meilleure sécurité pour les chauffeurs qui n'ont plus de caisse à bord ;

l'accélération de la vitesse commerciale en supprimant le temps d'achat des tickets à bord notamment aux heures de pointe ;

la libre disposition du bus par les usagers ce qui les rend moins agressifs.

2. Les freins à la gratuité

Toutefois, la gratuité ne fait pas l'unanimité et ses opposants, dont la Fédération nationale des associations d'usagers des transports, avancent des arguments allant de la perte de ressources pour l'autorité organisatrice, induisant une augmentation des impôts locaux, à la dévalorisation du transport public. Ils préfèrent à la gratuité pour tous l'adaptation des tarifs au bénéfice des personnes à revenus modestes, arguant que le coût d'une tarification sociale doit être supporté par le budget social de la collectivité et non par celui des transports.

Les besoins financiers sont importants

La gratuité génère en premier lieu des besoins financiers importants en terme d'offre et d'amélioration du réseau qui peuvent facilement aller au delà du financement apporté par le versement transport. L'augmentation, le cas échéant, de cet impôt peut susciter des inquiétudes et se heurte à d'autres difficultés (le taux de prélèvement acquitté par les entreprises a sans doute atteint sa limite).

Les effets sont limités sur le report modal

La gratuité peut entraîner, certes une augmentation de la mobilité, mais pas forcément dans le sens du report modal voulu par l'autorité organisatrice. En effet, dans certaines villes on observe un report modal dans le sens piéton-transports collectifs plutôt que voiture-transports collectifs, ce qui ne concourt pas à l'objectif de l'autorité organisatrice souhaitant la réduction de la circulation automobile et la décongestion du centre. De plus, la gratuité engendre aussi une forte augmentation de la fréquentation aux heures de pointe tandis que cet effet est bien moins perceptible aux heures creuses. Le risque étant que les autobus soient vite saturés et ne soient plus en mesure de répondre à la demande aux heures de pointe avec pour conséquence une nette baisse de la vitesse commerciale.

Une augmentation des incivilités ?

Un autre frein de la gratuité est l'augmentation des incivilités et aussi une image dégradée des transports publics qui deviendraient de fait le moyen de transport du pauvre ; l'acquittement du prix donnant au contraire à l'usager l'impression d'avoir un droit sur la qualité de son réseau. La dévalorisation de l'image engendrerait alors une baisse de fréquentation, fortement dommageable dans le cadre de la gratuité.

Par exemple à Châteauroux on relève une légère augmentation des incivilités mais d'autres villes ne font pas le même constat. En fait il n'y a pas de différences flagrantes entre transports payants et transports gratuits compte tenu de la hausse de la fréquentation liée à la gratuité et donc à une probabilité plus importante d'incivilités. Ce risque d'augmentation des incivilités disparaît lorsque l'on prend en compte la disparition des conflits dus à la billetterie et le fait que les contrôleurs devenus inutiles peuvent être remplacés par une brigade des transports.

La gratuité nécessite des évolutions contractuelles

Un autre obstacle de taille est celui du changement des termes du contrat qui lie l'autorité organisatrice à l'exploitant lors de la mise en place de la gratuité. Trois points importants sont à souligner ici :

la convention doit être un marché public et non une délégation de service public ; la responsabilisation de l'exploitant par une politique d'intéressement est donc exclue ;

l'incitation financière pour mieux gérer l'utilisation des véhicules disparaît ; on ne peut plus jouer sur l'évolution tarifaire pour inciter l'usager à prendre les transports en heure creuse par exemple ;

enfin la mise en place de la gratuité rend les comptages plus difficiles et impose la réalisation d'enquêtes de dénombrement à bord, plus coûteuses, pour mesurer l'évolution de la fréquentation des réseaux.

L'avenir de la gratuité peut poser problème

Une fois la gratuité mise en place il est difficile de revenir en arrière sous peine de voir de fortes baisses de fréquentation.

Or, les autorités organisatrices qui l'ont mise en place sont généralement assez riches et possèdent dans leur périmètre de transports urbains de grandes entreprises acquittant le versement transport. Ce dernier, après une éventuelle augmentation, permet de financer la gratuité sans augmentation notable des impôts locaux. La question se pose de savoir si le système va perdurer face à un accroissement progressif de la demande et donc une hausse substantielle des dépenses au fil des années.

Conclusions

La plupart des autorités organisatrices qui ont instauré la gratuité disposaient d'**une part de recettes issues des ventes de titres très faible** : 14 % à Châteauroux, 11,5 % à Vitré, alors que le taux de couverture pour des réseaux similaires payants est plutôt de l'ordre de 25%.

En outre, **leur réseau était relativement peu développé**, de sorte que les coûts d'exploitation et d'investissement (notamment ceux qui ont suivi l'instauration de la gratuité) n'ont pas été pas trop élevés.

Enfin, **les agglomérations concernées ne dépassent pas 100.000 habitants**, en France la plus peuplée est la communauté d'agglomération castelroussine (74.900 habitants), en Belgique les villes d'Hasselt (70.000 habitants) et de Mons (90.000 habitants). Deux villes beaucoup plus importantes ont tenté de mettre en place la gratuité mais cela y ont renoncé après quelques années : Castellon (166.000 habitants) et Bologne (450.000 habitants).

Il apparaît possible d'affirmer que la gratuité n'est pas une fin en soi mais un élément d'une politique d'ensemble de l'organisation des déplacements.

Dans la mesure où la gratuité ne semblerait pas diminuer la circulation automobile, mais plutôt induire un report piéton-transport collectifs, elle ne devrait être envisagée que comme une mesure d'accompagnement d'une politique globale de la mobilité dans des villes de petite taille.

Son instauration a pour conséquence immédiate de supprimer des ressources de financement alors même que la mesure induit des besoins supplémentaires (augmentation de l'offre, développement de nouvelles infrastructures).

Il conviendrait, dans ce cas, de trouver de nouvelles ressources pour compenser la perte de recettes, par exemple en instaurant un péage urbain.