

**Atelier technique participatif  
du jeudi 13 novembre 2014 à Nantes  
« Planification stratégique de la mise en accessibilité de la  
chaîne du déplacement »**

**Atelier 2 : De l'intégration de l'accessibilité dans les  
documents de planification à un schéma directeur global**

Compte-rendu rédigé par Sandira Sanieel – Cerema / Direction Territoriale Centre-Est

## **Participants :**

Communauté urbaine de Bordeaux : Michel Berthoumieu

Lille Métropole : Emma Mercier

Grand Lyon : Christian Minaudier ; Laurence Lianzon

Nantes Métropole : Vivien Pascal , Valérie Alassaunière (co-animatrice) , Adrien Bedok

Toulouse Métropole : Brigitte Grasset

Cerema : Sandira Sanie (co-animatrice, chargée d'études déplacement et anciennement chargée d'études accessibilité)

## **1) Rappel du déroulement prévu de l'atelier**

- Une introduction dressant le panorama rapide des liens entre planification et accessibilité.
- Une première séquence sur les documents à caractère programmatique autour des questions : quelle articulation entre les échelles et quelle articulation entre les compétences, la compétence communale pour le PAVE et la compétence EPCI pour la voirie ?
- Une deuxième séquence sur la stratégie accessibilité autour des questions : quels outils au service de cette stratégie ? Un document unique accessibilité ou une accessibilité prise en compte dans les documents stratégiques plus généraux tels que le PLU ou le Scot ?

La deuxième séquence n'a pas pu avoir lieu, faute de temps et pourra être reprogrammée en 2015.

## **2) Rappel de l'introduction**

La loi de 2005 impose trois documents de programmation de la mise en accessibilité :

- le diagnostic ERP (auquel succède l'Ad'AP en 2014-2015), à la charge du propriétaire ou de l'exploitant ;
- Le PAVE, plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics, de compétence communale ;
- Le SDA, Schéma directeur d'accessibilité des services de transport collectif, relevant de la compétence de l'AOT.

En terme de planification, il existe 4 outils principaux

- Le ScoT, Schéma de cohérence territoriale, document de niveau intercommunal et d'ordre général avec, parmi ses objectifs, l'aménagement du cadre de vie et la rationalisation des déplacements ;
- Le PLH, Programme local de l'habitat, document de niveau intercommunal mais sectoriel sur la politique de l'habitat qui doit notamment répondre aux besoins en logement
- Le PDU, Plan de déplacements urbains, document de niveau intercommunal mais sectoriel qui définit les principes d'organisation des transports de biens, de marchandises et de personnes, et de la circulation tous modes confondus. Il doit notamment assurer l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite ;
- Le PLU, Plan local d'urbanisme, document de niveau communal qui gère l'occupation du sol et les servitudes nécessaires au développement des communes. Il intègre et coordonne les politiques sectorielles dont celles de l'habitat et du logement. Il peut être intercommunal et valoir PDU et PLH.

Ce sont des documents de stratégie qui définissent le projet de territoire et sont soumis à des règles de compatibilité :

- le PDU et le PLH sont compatibles avec le ScoT ;
- le PLU est compatible avec le PDU, le PLH et le SCoT.

Le code des transports assure le lien entre accessibilité et planification au niveau des PDU dans sa partie législative, d'une part, avec deux objectifs consacrés aux personnes handicapées et à mobilité réduite, et dans sa partie réglementaire, d'autre part, en imposant une annexe accessibilité :

- le deuxième objectif du PDU et d' « assurer l'amélioration de l'accès aux réseaux de transports

publics des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite » ;

- le septième objectif du PDU est d' « assurer l'organisation du stationnement...notamment en définissant...les emplacements réservés aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite » ;

- l'annexe accessibilité indique « les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre afin d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées et à mobilité réduite. »

En outre, l'article 45 de la loi de 2005 stipule que « le plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics fait partie intégrante du plan de déplacements urbains quand il existe. »

L'articulation entre planification et accessibilité, telle qu'elle existe et est décrite ci-dessus, ne prend pas complètement en compte la chaîne de déplacement : le cadre bâti, que ce soit les ERP ou le logement, n'est pas cité. De plus, il n'existe pas de document de programmation spécifique au logement mais seulement une obligation d'organisation d'un système de recensement de l'offre de logements accessible qui incombe aux commissions pour l'accessibilité.

On relève également d'autres difficultés pour l'articulation entre accessibilité et planification :

- des maîtres d'ouvrage différents (EPCI, syndicat, propriétaire, exploitant, communes)
- des périmètres différents (EPCI ou EPCI + communes ou plusieurs EPCI, communes)
- des temporalités différentes (10 ans pour le SCOT et PDU, 6 ans pour le PLH, pas de durée pour le PLU, les Ad'AP doivent permettre une accessibilité 3 ans après septembre 2015 avec une possibilité d'extension 3 voire 6 ans supplémentaires sous conditions, aucune échéance n'est imposée pour la mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics).

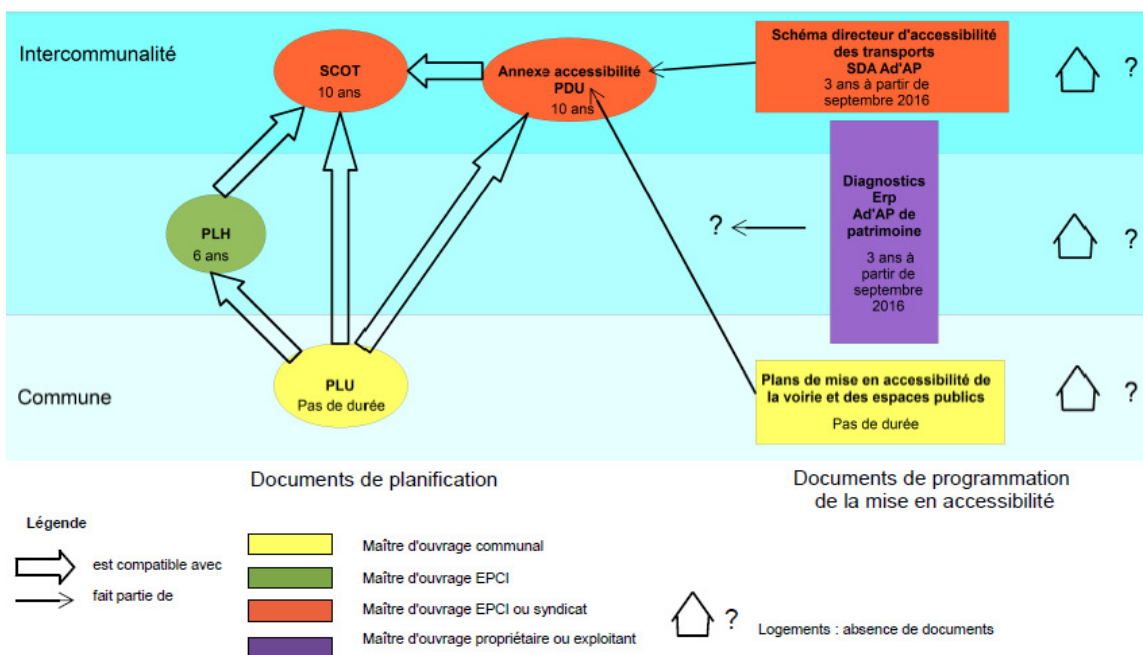


Illustration 1 : Articulation des documents de planification urbaine et des documents de programmation spécifiques à l'accessibilité (Source : Cerema : Dter CE)

Articuler accessibilité et planification consiste à relever défi de faire de la mise en accessibilité un double objectif : un objectif stratégique d'aménagement du cadre de vie future et un objectif opérationnel du cadre de vie existant. Il s'agit également de trouver les outils et méthodes pertinents.

Il existe déjà des pistes de solutions :

- les diagnostics sont un point commun de ces documents de programmation et de planification. Comment les articuler, les mettre en cohérence pour avoir une vision globale de l'état d'accessibilité d'un territoire dont le périmètre reste à définir ?
- les commissions pour l'accessibilité des personnes handicapées (L2143-3 du code générale des

collectivités) dont une des missions est de dresser le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports. Elles sont également destinataires des Ad'AP et doivent tenir à jour la liste des ERP accessibles et ceux ayant élaboré un Ad'AP sur leur territoire.

- un schéma directeur spécifique, global pour l'accessibilité de la chaîne du déplacement.
- l'intercommunalité pour le PLU, ou PLU intercommunal valant PLH et PDU pour réduire les difficultés liées aux maîtres d'ouvrages différents, aux périmètres différents.

### **3) Les démarches des collectivités**

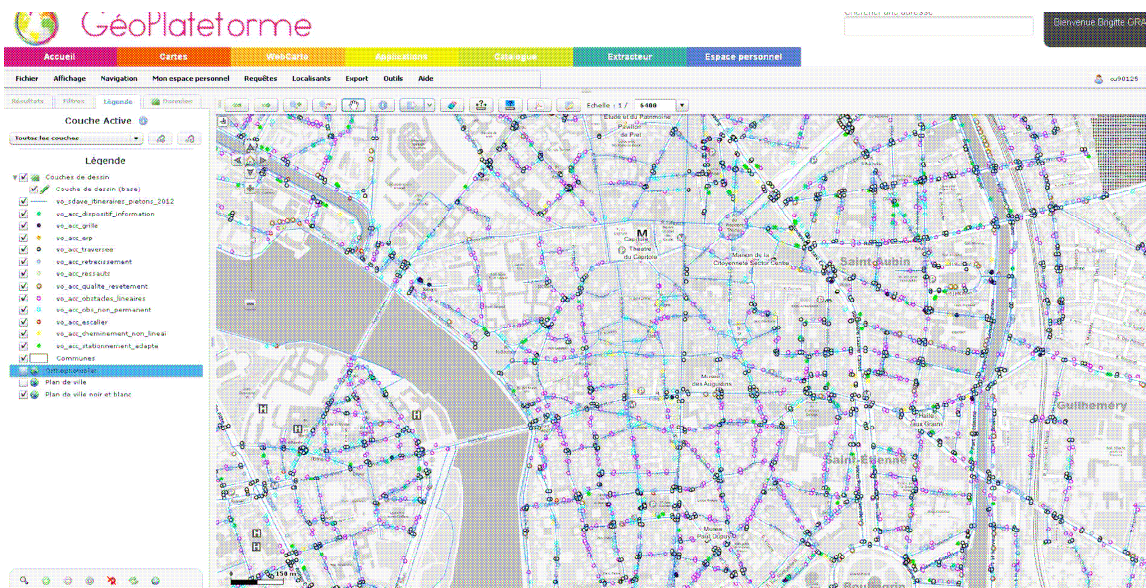
#### *A) La démarche de la communauté urbaine de Toulouse*

Elle concerne un périmètre qui s'est étendu de 25 à 37 communes. La communauté urbaine n'a pas la compétence PAVE. Ce sont donc les 37 communes qui doivent réaliser leur PAVE. La communauté urbaine a pensé nécessaire une cohérence de tous les PAVE. Il a donc été réalisé un schéma directeur d'accessibilité de la voirie et des espaces publics (SDAVE), en associant les pôles de proximité territoriaux et les communes. Le coût est de 15.000 euros.

La démarche a duré 2 ans avec l'agence d'urbanisme de Toulouse et un bureau d'études privé (Inddigo). Un travail important de recensement des données, des lieux à enjeux, des pôles générateurs de déplacements (des arrêts de bus et parkings) en concertation avec les associations a été mené.

La concertation a été difficile dans la mesure où, malgré des ateliers décentralisés, la population ne s'est pas mobilisée. Par conséquent, l'organisation et les modalités de concertation ont été modifiées. La concertation est passée par un groupe de travail accessibilité mis en place par la ville de Toulouse, groupe de travail indépendant de la commission communale pour l'accessibilité (CA). Parmi les résultats de la concertation, les associations ont souhaité rendre accessibles en priorité les lieux de proximités (cabinet médical, écoles) plutôt que les hôpitaux et université qui sont souvent assez accessibles ou s'adressent à des personnes plus autonomes.

Après l'identification des itinéraires prioritaires selon 3 niveaux de priorité et leur inscription dans le schéma directeur d'accessibilité de la voirie et des espaces publics, un diagnostic de ces itinéraires a été réalisé (238.000 € TTC) avec repérage des points bloquants et identification des échéances de solutions, court, moyen ou long terme. Ce diagnostic est consultable par les services concernés sur la Géoplateforme avec la mise en place d'une application pour la mise à jour des données.



*Illustration 2 : Visualisation des résultats du diagnostic de voirie toulousain sur Géo Plateforme*

Il a été proposé aux maires un modèle de PAVE dans lequel le maire doit présenter sa commune, faire le bilan des travaux de mise en accessibilité de l'année et proposer sa programmation. Sont également fournis aux maires, les éléments cartographiques correspondants aux itinéraires identifiés comme prioritaires et situés sur sa commune ainsi que les modèles de délibération. 4 PAVE ont été réalisés alors même que la méthodologie a été présentée à tous les DGS des communes.

Une piste d'amélioration future pourrait être que la communauté urbaine, bientôt métropole, se voit déléguer la compétence d'élaboration du PAVE.

La difficulté principale est que le SDAVE n'est pas le seul facteur qui rentre en compte dans la programmation. Il y a aussi le schéma cyclable, le programme d'assainissement, les problématiques de chaussée... Il y a nécessité d'une sensibilisation de tous les acteurs de la chaîne de décision. L'intégration des données du diagnostic dans une plate-forme d'information géographique est un révélateur pour les techniciens et permet de mieux les sensibiliser à l'accessibilité.

Pour la mise en place d'une cohérence qui va au delà de la seule voirie, le SIG peut être un outil adapté. Mais une transversalité entre services est également nécessaire. Celle-ci n'existe pas de manière organisationnelle mais les techniciens (Toulouse Métropole et ville de Toulouse, domaines transport, bâtiments, espaces verts) se réunissent informellement, environ une fois par mois.

#### *B) La démarche de la communauté urbaine de Bordeaux.*

Il s'agit d'un Plan Intercommunal de mise en accessibilité de la Voirie et des Espaces publics (PIAVE) validé en 2010.

Le PIAVE met en place les différents principes d'analyse de la voirie et des espaces publics en vue de leur mise en accessibilité. Le premier niveau est celui de la sécurité routière avec l'accent sur les enfants et les personnes âgées. Le second niveau est celui de la compréhension des gênes à la mobilité des personnes handicapées. Pour cela, une enquête a été réalisée par un groupe de travail « Voirie – Espaces publics » comprenant les directions de la CUB en charge de l'aménagement de la voirie et des espaces Publics, l'agence de l'urbanisme de Bordeaux (A'URBA), et les représentants d'associations d'usagers et de personnes handicapées. Il y a eu une forte implication des associations. Le troisième niveau d'analyse est celui du tissu urbain sur 17 quartiers différents pour avoir une idée des différentes problématiques d'aménagement et des types de défauts d'accessibilité.

Ce travail permet d'estimer les coûts de la mise en accessibilité (environ 2 milliards d'euros pour la mise en accessibilité totale).

Par souci de cohérence, la communauté urbaine réalise des plans locaux de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics bien que la compétence soit communale. La communauté urbaine les réalise en rencontrant les élus et les techniciens ainsi que les associations qui font partie de la CCA. Ensemble, ils définissent le périmètre, les itinéraires (qui ne sont pas au niveau du PIAVE), le diagnostic, les solutions et la programmation en termes financier et de délais. Le PIAVE s'appuie sur des itinéraires qui prennent en compte les grands flux de déplacements piétons. Les techniciens en charge des transports sont associés à l'élaboration de ces plans locaux. Les plans locaux de mises en accessibilité sont délibérés au niveau intercommunal même si les crédits sont de niveau communal. Ils sont révisés tous les 3 ans. Une base de données intégrée au système d'information géographique de la CUB (SIG) regroupe l'ensemble des défauts d'accessibilité relevés sur le terrain et permet de mesurer l'évolution de la mise en accessibilité de la voirie.

#### *C) La démarche de la communauté urbaine de Lyon*

Le Grand Lyon a réalisé un Schéma directeur d'accessibilité (SDAVE), confié à l'agence d'urbanisme pour les 57 communes du territoire. Le SDAVE recense et classe sur l'ensemble du territoire les lieux et itinéraires à traiter en priorité. Il s'agit d'identifier des itinéraires prioritaires à partir des centralités, pôles générateurs de déplacements et quartiers prioritaires. Les itinéraires identifiés dans ce SDAVE n'ont pas fait l'objet de diagnostic d'accessibilité (la voirie du Grand Lyon étant importante, cela impliquait un coût

important et du temps en sachant que les diagnostics sont rapidement périssables). Par contre, ce diagnostic est réalisé par un bureau d'études (marché à bon de commande) dès lors qu'un projet de voirie est programmé sur un itinéraire identifié dans le SDAVE. Intégré au volet piéton du Plan Modes Doux 2009-2020, le SDA est un document de référence non opposable et une base de travail pour le Grand Lyon et ses partenaires : il est un document stratégique général.

La programmation des travaux accessibilité de la voirie du Grand Lyon fait l'objet d'un PIAVE annuel (Plan intercommunal d'accessibilité de la voirie et des espaces publics), les communes ayant transféré au Grand Lyon la compétence d'élaboration du plan d'accessibilité de la voirie prévu par la loi handicap du 11/02/05.

En fin d'année, est réalisé le bilan des travaux de l'année écoulée, à cette occasion est calculé le pourcentage de travaux réalisés sur des itinéraires identifiés dans le SDA.

Les problèmes auxquels la collectivité est confrontée sont :

- La transversalité : le dialogue entre les différents interlocuteurs internes au Grand Lyon autour de la prise en compte de l'accessibilité notamment dans les différents documents de planification, le lien entre les différentes thématiques (voirie, espaces publics, transports en commun, logements, ERP) afin de raisonner sur la chaîne de déplacement, etc.
- Le manque de lien entre le SDA et la politique d'entretien du patrimoine ;
- L'absence de crédits dédiés à l'accessibilité : l'accessibilité est englobée dans les budgets globaux des travaux voirie, des projets d'aménagements etc..

La collectivité a mis en place une procédure particulière avec le bureau de contrôle chargé de la conformité électrique des feux tricolores. Ce dernier après avoir été formé à l'accessibilité relève les problèmes liés à l'accessibilité sur les 1600 carrefours à feux du Grand Lyon.

#### *D) La démarche de la communauté urbaine de Nantes*

Cette démarche débute. Des PAVE ont été réalisés sur les centres bourgs mais il n'y a pas de moyens, ni d'outils pour faire un suivi, d'où le besoin d'avoir un SDAVE. Nantes Métropole souhaite appliquer la méthodologie lyonnaise en prenant en compte les projets de territoire. Elle souhaite également réaliser les diagnostics pour identifier le volume de travaux et créer un lien avec la programmation. Elle a le projet de mettre en place un SIG pour obtenir la cohérence nécessaire pour une communication auprès du citoyen.

La démarche sera réalisée avec l'agence d'urbanisme dont les agents ont été sensibilisés par des mises en situation et l'utilisation de combinaisons de vieillissement. C'est important de monter des actions de sensibilisation pour mettre les acteurs devant leurs contradictions.

Nantes a relevé plusieurs difficultés que le SDAVE peut contribuer à solutionner. Par son lien avec la programmation, le SDAVE peut permettre de rendre effectif la continuité de la chaîne de déplacement en mettant en accessibilité de manière cohérente un itinéraire.

Il faut faire le lien entre les différentes politiques publiques, car actuellement les politiques de rénovation de voirie ne prennent pas en compte l'accessibilité. Il faut notamment faire passer l'enjeu du vieillissement.

#### *E) La démarche de la communauté urbaine de Lille*

Le schéma directeur d'accessibilité des transports a été adopté en 2008. Cela a été une démarche pragmatique. La validation du SDA a été effectuée par le comité consultatif des usagers des transports (devenu aujourd'hui le CCSPL des transports) comprenant des associations de personnes âgées et de personnes handicapées.

Lorsque le syndicat de transport en commun est dissous en 2009, la communauté urbaine devient seule autorité organisatrice des transports urbains.

La révision du PDU entamée en 2006 a été l'occasion de réaliser une annexe accessibilité qui intègre le

PAVE stratégique ainsi qu'une démarche de révision du SDA.

Le PAVE intercommunal (85 communes) a été adopté avec le PDU en 2010 et concerté avec la commission intercommunale pour l'accessibilité créée en 2009. L'élaboration du PAVE à l'échelle intercommunale a été inscrit dans la délibération de création de la CIA(PH).

Le PAVE intercommunal retient le principe de mettre en accessibilité 100 kms de cheminement autour des infrastructures lourdes de transports déjà accessibles (métro, tramway, lignes bus à haut niveau de service) + 100 kms en accompagnement des politiques communales de mise en accessibilité de leurs ERP. Ont ainsi été identifiés 120 sites à mettre en accessibilité dans un rayon de 300 m autour d'une station de transport (les disques de valorisation des axes de transports lourds ) et un itinéraire par commune (85 communes) en lien avec la mise en accessibilité des ERP communaux. La démarche ne va pas jusqu'au diagnostic.

Les difficultés de mise en œuvre sont le plus souvent le fait d'une dissociation entre la politique communautaire et la définition des priorités d'aménagement avec les communes. Ce sont en effet les élus des communes qui définissent leurs priorités d'aménagements d'espaces publics avec les services techniques de proximité. La concordance avec la politique métropolitaine d'accessibilité des espaces publics n'est donc pas systématiquement recherchée.

S'agissant des arrêts de bus, il n'y a pas aujourd'hui de programmation pour que tous les arrêts soient rendus accessibles. Les travaux de mise en accessibilité sont réalisés au fil de l'eau. Le SDA Ad'AP va permettre de relancer cette démarche.

Enfin, même si la mise en accessibilité est réalisée systématiquement lors de travaux d'espaces publics, il n'y a pas nécessairement de continuité de la chaîne de déplacement.

#### **4) Eléments de synthèse de l'atelier proposés lors de la restitution**

Le premier constat repose sur la terminologie. On parle souvent des mêmes choses mais pas avec les mêmes mots. Par exemple, le terme « Schéma directeur d'accessibilité » (SDA) fait initialement référence aux transports dans la loi de 2005. Mais il fait souvent référence, pour les collectivités, à la voirie et consiste, de fait, en un SDAVE ou en un PIAVE c'est à dire à la mise en place d'une stratégie de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics du territoire.

Le deuxième constat est que toutes les collectivités ont eu besoin de mettre en place une stratégie de mise en accessibilité, qui soit également la référence pour faire le suivi de ce qui est fait et communiqué aux citoyens.

La démarche : elle est sensiblement la même, il s'agit d'abord de définir des principes et des critères pour identifier les itinéraires à mettre en accessibilité prioritairement, voire pour les hiérarchiser. Ensuite le diagnostic est réalisé puis la programmation financière et par la suite les travaux.

L'identification des itinéraires : parmi les principes, la sécurité, les besoins et difficultés des usagers et les problématiques d'aménagement. Pour les critères, on peut noter les pôles générateurs de déplacement, les projets de territoires, les quartiers prioritaires comme destinations ainsi que les parkings et arrêts de transports en commun comme origines. On peut également étendre la mise en accessibilité aux ERP à proximité et aux voiries proches des arrêts de TC. Les itinéraires identifiés peuvent également être priorisés. Les différences notées dans les démarches : l'identification des itinéraires à enjeux au niveau du SDA ou au niveau plus local.

Le diagnostic sert à la mise en œuvre opérationnelle, il permet d'estimer l'ampleur des travaux et le coût. Il fait le lien avec la programmation et la réalisation. Il y a des différences dans les démarches sur la place du diagnostic, soit lors de l'élaboration du SDAVE (et par conséquent périssable) soit au moment de la programmation avant la réalisation.

Les difficultés relevées portent sur le passage à la programmation. Il y a une déconnexion avec le SDAVE et il est difficile de faire prendre en considération par les élus les itinéraires à enjeux identifiés dans le

SDAVE. Cela nécessite de sensibiliser tous les acteurs notamment les techniciens dans les pôles de proximité. Il y a souvent beaucoup d'ambition mais peu de réalisation. Les budgets conséquents pour la stratégie sont moins importants pour la réalisation. La déconnexion SDAVE et programmation rend difficile une mise en accessibilité sans discontinuité de la chaîne de déplacement.

Même dans les collectivités prenant bien en compte l'accessibilité, il persiste une difficulté à inscrire la transversalité dans les pratiques et l'organisation. On note ainsi des problèmes de gouvernance et de répartition des compétences. Il y a souvent une réflexion par « tuyaux » thématiques (ERP, voirie, transport,...) et pas assez de transversalité tant dans l'EPCI que dans les groupes de concertation avec les personnes âgées et/ou handicapées. Il faut trouver les bons lieux d'échanges en interne et en externe. Une solution pourrait être de disposer d'un service coordonnateur. C'est souvent le rôle de la mission Handicap mais cela reste difficile et demande une mobilisation permanente, tout en présentant le risque de désresponsabiliser les différents services techniques sectoriels concernés. Il faut aussi qu'il y ait une légitimité du service concerné : celle-ci se construit plus qu'elle ne se décrète.

En termes de crédits, les avantages et inconvénients d'une ligne budgétaire accessibilité n'ont pas été évoquées, cette solution de crédits dédiés n'existe pas dans toutes les collectivités.

Le contexte local est une variable importante, notamment pour la concertation. On peut s'appuyer des groupes déjà existants qu'ils soient ou des groupes issus des CA ou CIA. Les résultats de la concertation varient aussi selon le contexte, par exemple il y a une différence entre Lyon et Toulouse sur les lieux à mettre en priorité en accessibilité.

La question des outils n'a pas pu être réellement évoquée mais les collectivités s'orientent vers les systèmes d'information géographique et la conception universelle. Le lien avec les documents d'urbanisme et de planification n'a pas non plus été discuté. Il apparaît cependant que les urbanistes et chef de projets qui conçoivent réalisent la ville doivent être sensibilisés à l'accessibilité. De plus un rapprochement avec les plans piétons peut être effectué mais ces derniers ont aussi d'autres objectifs comme celui de désenclaver la ville. Les Ad'AP ont été également évoqués pour relancer une mise en accessibilité cohérente.

## **5) Rappel du contenu prévisionnel de la deuxième séquence (qui n'a pas eu lieu mais qui pourra faire l'objet d'une nouvelle rencontre)**

### *Première intervention : Lyon*

Le projet qualité d'usage et chaîne du déplacement, les principes et la cible en illustrant par l'exemple du Carré de soie.

### *Deuxième intervention Toulouse*

La plate-forme d'information géographique, ce qu'elle intègre (erp, arrêt de bus) et la difficulté de passer d'un niveau de détail opérationnel à un niveau de réflexion stratégique.

### *Troisième intervention Lille*

Le plan Lille Métropole accessible à tous : présenter l'esprit qui préside à l'action et comment cela se concrétise

### *Quatrième intervention Bordeaux*

Présenter comment les fiches actions du PLU intègrent l'accessibilité

### *Cinquième intervention Nantes et Agence d'urbanisme*

Présenter l'état de la réflexion pour l'intégration de l'accessibilité dans le PLU.