

SÉNAT

Réussir 2015

Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics

établi par

Claire-Lise CAMPION

Sénatrice de l'Essonne

Parlementaire en mission auprès de Madame Marie-Arlette CARLOTTI
Ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé,
chargée des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions

mars 2013

Le Premier Ministre

1345 / 12 SG

Paris, le 10 OCT. 2012

Madame la Ministre,

J'ai décidé, dans le cadre des dispositions de l'article L.O. 297 du code électoral, de placer Madame Claire-Lise CAMPION, Sénatrice, en mission temporaire auprès de vous.

Sa mission portera sur l'accessibilité des personnes handicapées aux bâtiments recevant du public, à la voirie et aux transports publics.

La désignation de Madame Claire-Lise CAMPION fera l'objet d'un décret qui sera prochainement publié au Journal officiel.

Vous trouverez ci-joint copie de la lettre de mission que j'adresse à cette parlementaire.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes respectueux hommages.



Jean-Marc AYRAULT

*Madame Marie-Arlette CARLOTTI
Ministre déléguée auprès de la ministre
des affaires sociales et de la santé,
chargée des personnes handicapées
et de la lutte contre l'exclusion
20, avenue de Ségur
75007 PARIS*

Le Premier Ministre

1343 / 12 SG

Paris, le 10 OCT. 2012

Madame la Sénatrice,

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 impose que les transports collectifs et les établissements, publics et privés, recevant du public soient accessibles, avant le 1^{er} janvier 2015, aux personnes handicapées. Cette obligation s'applique déjà à la construction de logements collectifs neufs et aux travaux réalisés, au fur et à mesure, sur la voirie publique.

Un rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées, réalisé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Contrôle général économique et financier et l'Inspection générale des affaires sociales, en novembre 2011, et que j'ai décidé de rendre public, fait état de difficultés et de retards dans la mise en œuvre de ces obligations.

Il formule plusieurs propositions visant à garantir le maintien d'une dynamique forte en faveur de l'accessibilité, tout en prenant en compte la réalité des contraintes, notamment en matière de normes et de procédures.

Compte tenu de votre expérience dans ce domaine, je souhaite vous confier une mission de concertation auprès des acteurs concernés par la question de l'accès des personnes handicapées aux bâtiments recevant du public, à la voirie et aux transports publics, afin de déterminer si les propositions de ce rapport peuvent être retenues.

Par ailleurs, les contacts que vous serez amenée à prendre avec l'ensemble des acteurs concernés, associatifs, économiques et politiques, pourront vous conduire, toujours dans un esprit de consensus, à faire toute préconisation permettant des avancées en matière d'accessibilité et de conception universelle.

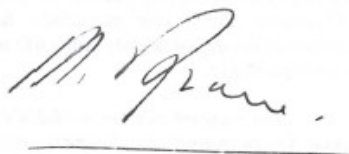
*Madame Claire-Lise CAMPION
Sénatrice de l'Essonne
SÉNAT
Palais du Luxembourg
75291 PARIS CEDEX 06*

A cette fin, je souhaite vous nommer parlementaire en mission auprès de Madame Marie-Arlette CARLOTTI, Ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

Vous disposerez pour cette mission de l'appui du Conseil général de l'environnement et du développement durable, du Contrôle général économique et financier et de l'Inspection générale des affaires sociales. Vous pourrez également recourir aux services de l'Etat et de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle.

Je souhaite disposer de vos conclusions et de vos propositions avant le 31 décembre 2012.

Je vous prie d'agréer, Madame la Sénatrice, l'expression de mes respectueux hommages.



Jean-Marc AYRAULT

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement les nombreuses personnes auditionnées qui ont largement enrichi ma propre connaissance et mon analyse de la situation de l'accessibilité dans notre pays. Mes remerciements vont aussi aux trois hauts fonctionnaires qui m'ont assistée au cours de cette mission et sans lesquels ce travail de concertation et d'approfondissement n'aurait pas été possible, en particulier les membres de la mission d'appui Jean-Paul Le Divenah, inspecteur général de l'administration du développement durable, Pierre Amidey, contrôleur général économique et financier, Patrick Segal, inspecteur général des affaires sociales, ainsi qu'à Sophie Rattaire, ma collaboratrice parlementaire.

Sommaire

Remerciements.....	5
Préface.....	3
Liste des propositions.....	8
Introduction.....	13
Les enjeux de la loi de 2005.....	13
L'objet de la mission.....	14
1. Confirmer, autour du rendez-vous 2015, l'ambition d'une société accessible	17
1.1. Une loi ambitieuse à l'origine d'une prise de conscience et d'un réel dynamisme.....	17
1.1.1. <i>Des innovations marquantes de nature à combattre les discriminations liées au handicap.....</i>	17
1.1.2. <i>Des avancées perceptibles par l'ensemble du public mais encore partielles..</i>	19
1.2. Afin de soutenir la dynamique, instaurer des démarches de programmation contractualisée.....	25
1.2.1. <i>Le report des échéances de la loi serait une erreur.....</i>	26
1.2.2. <i>Établir des Agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) pour accompagner les acteurs.....</i>	30
2. Une impulsion politique forte pour accompagner les acteurs.....	33
2.1. Renforcer le pilotage et la gouvernance de la politique d'accessibilité	33
2.1.1. <i>Impliquer l'ensemble de la société.....</i>	33
2.1.2. <i>Clarifier les fonctions des organismes compétents en matière d'accessibilité</i>	35
2.2. Conforter le volet incitatif à la mise aux normes des ERP privés de proximité.....	40
2.3. Consolider le fonctionnement des CCDSA à l'approche de 2015.....	42
2.3.1. <i>La procédure de dérogation est encadrée par la loi.....</i>	42
2.3.2. <i>Améliorer le fonctionnement des CCDSA pour le traitement des dérogations</i>	43
3. Ajuster le dispositif normatif dans un cadre concerté.....	48
3.1. S'inspirer des exemples européens ?.....	48
3.1.1. <i>L'amorce d'une politique européenne en matière d'accessibilité.....</i>	48
3.1.2. <i>Des pratiques européennes diverses.....</i>	50
3.2. Logement : des adaptations mesurées et un renforcement ponctuel de la loi.....	52
3.2.1. <i>Des normes devant favoriser la qualité d'usage pour tous.....</i>	52
3.2.2. <i>Limiter les dérogations pour la construction des logements neufs.....</i>	57
3.2.3. <i>Rendre adaptables les maisons individuelles nouvelles.....</i>	58
3.3. Les établissements recevant du public.....	59
3.3.1. <i>Mieux dénombrer et diagnostiquer les ERP.....</i>	59
3.3.2. <i>Une situation contrastée pour les ERP du secteur public</i>	60

3.3.3. ... qui vaut aussi pour les ERP privés.....	63
3.3.4. Propositions pour l'ensemble des ERP	65
3.3.5. La superposition des normes de sécurité et d'accessibilité.....	68
3.4. Les transports publics, la voirie et les espaces publics.....	69
3.4.1. Les transports publics.....	69
3.4.2. La voirie et les espaces publics.....	73
3.5. Tenir compte de toutes les formes de handicap	75
Conclusion.....	78
Annexes.....	80
1 - Liste des personnes auditionnées.....	81
2. Liste des textes réglementaires d'application de la loi du 11 février 2005 en attente de publication.....	94
<i>Textes en cours de publication, de consultation ou d'examen.....</i>	94
<i>Textes en cours de préparation.....</i>	94
<i>Textes non encore pris.....</i>	95
3 .Récapitulatif des propositions du rapport interinspections.....	96
4. Les textes européens.....	100
5. Règles applicables dans le domaine du logement.....	101
5.1. Bâtiments d'habitation collectifs neufs et leurs abords.....	101
5.2. Logements situés dans les bâtiments collectifs neufs.....	101
5.3. Ascenseurs.....	101
5.4. Maisons individuelles neuves.....	101
5.5. Bâtiments d'habitation collectifs existants.....	102
6. Réglementation applicable aux établissements recevant du public (ERP).....	103
7. Photos.....	105
8 Circulaire	106
9 Les règles applicables aux transports, à la voirie et aux espaces publics.....	109
9. 1 Les transports.....	109
9. 2 La voirie et les espaces publics.....	111
10 .Glossaire des sigles et acronymes.....	112

Préface

La société française ne parvient pas à être accessible aux personnes handicapées.

J'en veux pour preuve le laps de temps qu'il a fallu pour qu'entre 1975 et 2013, soit 38 ans, notre pays commence à faire en sorte que les personnes handicapées puissent se déplacer un peu mieux de leur domicile à leur travail, à la mairie, au cinéma, à la pharmacie ou au supermarché, à se rendre au restaurant ou à s'installer à l'hôtel après avoir emprunté un bus, la voiture, le train ou l'avion. La loi adoptée en 1975 avait en son temps fixé des objectifs sans se donner les moyens pour y parvenir. La loi de 2005, plus ambitieuse et généreuse, a, quant à elle, fixé les objectifs et des dates précises pour les atteindre. Elle a pour ce faire, établi un corpus juridique complet, voire détaillé, assorti de sanctions administratives et pénales. Mais elle a laissé aux maîtres d'ouvrage la responsabilité de dégager les ressources financières pour les atteindre.

A l'approche de 2015, le Premier ministre m'a demandé de faire le point sur l'état d'avancement de l'accessibilité en France et de rechercher, dans la concertation, les solutions qui permettront à notre pays de répondre le mieux possible aux attentes légitimes suscitées par la loi de 2005. Quatre champs d'investigation m'ont été proposés : le logement, les établissements recevant du public, les transports ainsi que la voirie et les espaces publics.

Les nombreux entretiens et témoignages - j'ai rencontré 120 organismes représentés par environ 300 personnes - les expertises, documents, analyses et propositions reçues permettent d'établir un diagnostic, qui n'est sans doute pas totalement exhaustif. Mais les constats sont au fond suffisamment convergents pour s'autoriser à formuler une série de propositions dont j'espère qu'elles serviront utilement et efficacement la cause de l'accessibilité à laquelle je suis particulièrement sensible et attachée.

La loi de 2005 a un mérite indéniable : elle a entraîné un changement d'état d'esprit et permis de porter un regard différent sur le handicap. Cette modification des comportements se traduit par le fait que l'ensemble de la société considère que c'est bien à elle de faire l'effort pour s'adapter au handicap. Elle tient aussi au fait que, désormais, beaucoup comprennent que l'accessibilité bénéficie à chacun d'entre nous, et pas seulement aux personnes à mobilité réduite.

J'ai donc pu observer une réelle dynamique dans tous les domaines. Tant en matière de logements neufs que d'établissements recevant du public (ERP), les progrès sont tangibles. Pour les transports de surface, les avancées sont également sensibles, notamment en milieu urbain. Elles le sont beaucoup moins pour certains transports souterrains ainsi que pour les transports interurbains ou en milieu rural. Elles restent à conforter pour les transports ferrés et aériens.

En dépit de cet élan et des premiers résultats constatés, la France ne sera cependant pas au rendez-vous de 2015. Il y a plusieurs raisons à cela :

- un délai de parution des décrets plus long que les 6 mois fixés par le législateur, en raison de leur nombre, de leur complexité et des procédures de concertation ;
- un coût des travaux non évalué. Or, si les surcoûts sont limités pour le logement neuf (de l'ordre de 4 %), ils peuvent être plus significatifs pour les ERP et les transports comme le montrent quelques exemples. Les travaux d'accessibilité peuvent aussi parfois entraîner des pertes de surface commerciale et par la même, des pertes d'exploitation significatives ;
- une mauvaise appréciation des délais nécessaires à la réalisation de l'ensemble des travaux. La durée de 10 ans est sans doute suffisante pour une majorité des équipements, elle l'est probablement moins dans d'autres cas, par exemple pour les établissements scolaires ou les transports qui connaissent des périodes de renouvellement de matériel s'échelonnant parfois sur plus de 20 ans ;
- la complexité des règles à respecter et un manque d'harmonisation des pratiques des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

A ces arguments s'ajoute celui d'un défaut de portage politique. Car après la promulgation de la loi et en dehors des deux conférences nationales du handicap, l'insuffisance de l'impulsion politique n'a pas permis de mobiliser les acteurs de terrain ni d'assurer une appropriation suffisante sur la durée.

Pour ne pas freiner la dynamique, je suis cependant convaincue que les échéances de 2015 doivent être maintenues. Mais il ne s'agit pas pour autant d'attendre tranquillement que 2015 arrive et de se contenter d'observer ce que vont faire les juges. Il faut au contraire tout faire pour réussir 2015 et, au delà, poursuivre avec ardeur ce qui a été commencé. Mais une fois cette option confirmée par le Gouvernement, il faut accompagner les maîtres d'ouvrage qui n'auront pas achevé la mise aux normes d'accessibilité des équipements dont ils sont responsables.

Je propose pour cela que, pour les établissements recevant du public, les maîtres d'ouvrage publics et privés puissent s'engager dans la définition d'**Agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP)**. Ces documents de programmation et de financement seraient élaborés selon une procédure différenciée en fonction du statut et de la taille du maître d'ouvrage. Ils feraient l'objet, après passage en CCDSA, d'une délibération ou d'une décision officielle du maître d'ouvrage. Un Ad'AP pourrait également inclure la ou les demandes de dérogation souhaitées pour certains établissements. Leur durée de mise en œuvre pourrait s'inscrire dans une fourchette de l'ordre de 3 ou 4 ans, pouvant être reconduits 2 ou 3 ans.

Il est indispensable de lancer le processus sans tarder et sans que cela soit indispensable dans l'immédiat, il me paraîtrait possible de donner à ces Agendas une valeur législative.

S'agissant des transports, les Schémas directeurs d'accessibilité (SDA) pourraient faire l'objet d'un processus de même nature.

Mais pour réussir ce pari, il faut une impulsion politique forte qui pourrait prendre la forme :

- d'une table ronde nationale des acteurs de l'accessibilité pour faire partager la démarche ;
- d'États régionaux de l'accessibilité;
- d'une déclaration de grande cause nationale en 2014 assortie de campagnes annuelles ;
- d'un plan d'ensemble pour assurer la formation des acteurs.

Cette impulsion politique doit aussi passer par un renforcement d'organismes existants tels que l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (OBIAÇU). Sans en faire une agence à ce stade, des fonctions nouvelles comme l'évaluation des progrès et des obstacles de l'accessibilité, une fonction de recherche et d'innovation, l'élaboration de propositions de formations, le suivi des coûts et des technologies liées à l'accessibilité pourraient lui être confiés, ce qui suppose de le renforcer.

Il serait également opportun de conforter le volet financier incitatif à la mise aux normes des ERP privés :

- en orientant fortement les aides du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et les commerces (FISAC) vers les travaux d'accessibilité ;
- en accordant des prêts bonifiés ou une garantie d'emprunt ;
- en exonérant totalement ou partiellement la transmission des ERP de l'hôtellerie-restauration indépendante des droits de succession, sous réserve que les travaux d'accessibilité soient réalisés dans un délai de deux ans maximum.

Une amélioration du processus de décision sur les demandes de dérogation me paraît également souhaitable. Outre l'organisation et la composition des CCDSA que je suggère d'adapter, je pense qu'il faut accentuer la fonction d'harmonisation des avis de ces commissions et mieux positionner les missions de la Délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA). En revanche, afin d'éviter des délais et des moyens supplémentaires, l'idée d'organiser un dispositif régional ou national d'appel des décisions des CCDSA n'est pas retenue.

Pour faciliter la préparation des Ad'AP et compte tenu de l'ensemble des observations recueillies lors des auditions, je propose également d'ajuster le dispositif normatif dans un cadre concerté. L'idée est de conserver un socle réglementaire fort mais de reprendre les normes parfois trop strictes ou ayant des incidences budgétaires trop fortes alors que l'objectif de mise en accessibilité peut être atteint par d'autres moyens. Notre pays peut à cet égard utilement s'inspirer des pratiques de nos voisins, parfois cités en exemple, et qui appliquent souvent des solutions pragmatiques.

En matière de logement neuf, il ne saurait être question d'introduire d'autres catégories de dérogations que celles qui existent. Il reste cependant à préciser par décret la situation des logements temporaires. Il est cependant souhaitable que certaines règles puissent être adaptées dans le cadre d'une approche plus performantielle que réglementaire afin de privilégier la qualité d'usage. Pour y parvenir, une démarche concertée est à privilégier. Il est également proposé, dans le contexte du vieillissement de la population, de rendre adaptables les maisons neuves individuelles construites pour le compte de leur propriétaire, alors qu'elles en sont exemptées par la loi de 2005.

Les ERP, qu'ils soient publics ou privés, posent une autre série de difficultés principalement liées à l'application des règles du neuf à l'existant. Les Ad'AP devraient permettre de répondre à certaines préoccupations. Mais en parallèle, il est vraisemblable que nombre de gestionnaires déposeront en nombre croissant, d'ici 2015, des demandes de dérogation qui finiront par saturer les CCDSA. Plutôt que se résoudre à cette perspective qui laisserait durablement une partie de notre société inaccessible, je suggère que les règles les plus problématiques soient ajustées en concertation, en conservant l'objectif de l'accessibilité. Les domaines paraissant devoir être examinés en priorité sont le secteur scolaire et universitaire, l'hôtellerie-restauration et les commerces de proximité.

S'agissant des transports et de la voirie, il convient là aussi de faire en sorte que l'accessibilité soit atteinte par les meilleurs moyens possibles. Des solutions à la fois techniques et d'organisation sont ainsi à rechercher pour les lignes de transport scolaires et les réseaux de transports interurbains.

La voirie, qui doit être mise aux normes lorsque des travaux sont entrepris, est parfois négligée. Il est proposé à cet égard, de maintenir dans un premier temps, l'aide technique des services déconcentrés de l'État (ATESAT) et ensuite de confier la compétence voirie des petites communes au niveau intercommunal.

La conception universelle et les travaux d'accessibilité sont l'occasion de développer de nouveaux produits. Un suivi de l'évolution des coûts des services et produits dans un secteur en croissance, qui peut générer des dérives et des coûts disproportionnés, doit être mis en place.

Enfin, toutes les formes de handicap doivent être mieux prises en compte. Or elles ne le sont pas toujours à un niveau suffisamment homogène. C'est pourquoi je propose que les notices d'accessibilité annexées aux demandes de permis de construire soient rendues plus complètes qu'actuellement pour les handicaps sensoriels et mentaux. Les personnes atteintes d'un handicap psychique doivent quant à elles pouvoir bénéficier de meilleures possibilités d'accès au logement et aux transports. Je n'oublie pas également les questions auxquelles sont confrontées les personnes atteintes d'un handicap cognitif. Elles relèvent essentiellement de mesures liées à l'intégration scolaire et universitaire, ainsi qu'au monde du travail.

Plusieurs mesures sont ainsi avancées en faveur des chiens-guides d'aveugles, pour le développement des télécommandes permettant aux aveugles de se repérer, ainsi que pour la généralisation des boucles magnétiques en faveur des personnes mal entendant. Une plus large application des pictogrammes dans les lieux publics en direction des personnes handicapées mentales est très souhaitable.

*

* *

Au total, je fais le pari de la confiance, ce à quoi m'invite ce que j'ai entendu au cours de ces quatre mois d'auditions, d'échanges et de travail. Confiance en la volonté de notre société, confiance en la capacité de nos concitoyens à trouver et à mettre en œuvre les meilleures solutions juridiques, techniques et financières dans un secteur porteur de projets, de travaux, de croissance et d'emploi.

Claire-Lise CAMPION

Sénatrice de l'Essonne

Liste des propositions

1. Mettre en place des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) établis après concertation et diagnostic global. L'Ad'AP serait un document de programmation financière des travaux d'accessibilité dont la durée de mise en œuvre pourrait s'inscrire dans une fourchette de l'ordre de 3 ou 4 ans, pouvant être reconduits 2 ou 3 ans. Ces agendas devraient être adoptés avant le 31 décembre 2014.....[32](#)
2. Organiser une table ronde nationale des acteurs de l'accessibilité afin d'établir une stratégie consacrant un engagement mutuel devant la société par le rappel des priorités, la réalisation des Ad'AP et les garanties associées.....[33](#)
3. Organiser des états régionaux de l'accessibilité sous l'égide des préfets de région.....[33](#)
4. Faire de l'accessibilité la grande cause nationale 2014 et lancer dès 2013 une campagne de sensibilisation pour que le grand public contribue aux états régionaux.....[34](#)
5. Mieux structurer et évaluer le dispositif de formation prévu par la loi de 2005 en l'organisant autour d'un plan des métiers de l'accessibilité.....[35](#)
6. Établir une synergie entre l'Observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation sur le handicap (ONFRIH) et l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (OBIAÇU) en conférant à cette instance une fonction de référent national en matière d'évaluation, de recherche, d'innovation, de centre ressources et de diffusion de l'information.[37](#)
7. Engager, à l'initiative de l'OBIAÇU et de l'INSEE un suivi statistique régulier de la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des transports afin que les pouvoirs publics puissent disposer, au plus tard au 1er janvier 2015 de données statistiques fiables[38](#)
8. Confier à l'OBIAÇU la mission de réaliser tous les deux ans auprès d'un échantillon représentatif de personnes handicapées, une enquête qualitative conçue en partenariat, de façon à apprécier auprès de celles-ci l'évolution de l'accessibilité de la société.....[39](#)
9. Préciser le rôle et les missions de la délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) et la placer en tant que de besoin à la disposition du ministère en charge de la politique du handicap.....[39](#)

10. Prioriser les travaux de mise en accessibilité dans l'attribution des aides du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et les commerces (FISAC).....[41](#)
11. Accompagner la réalisation de l'accessibilité dans les ERP commerciaux, artisanaux et de services par la mise en place de prêts bonifiés ou d'une garantie d'emprunt s'appuyant sur le fléchage d'une partie des enveloppes gérées pour le compte de l'État par Oséo.....[41](#)
12. Dans le secteur de l'hôtellerie-restauration indépendante, prévoir une exonération totale ou partielle des droits de succession couvrant les travaux d'accessibilité à condition que ceux-ci soient réalisés dans les deux ans suivant la transmission.....[42](#)
13. Pour la composition des sous-commissions d'accessibilité, désigner par arrêté préfectoral une dizaine de représentants des maîtres d'ouvrage tout en ne convoquant que trois d'entre eux pour chaque séance en fonction de l'ordre du jour.....[45](#)
14. Assurer un niveau approprié de formation des représentants bénévoles des CCDSA en s'appuyant sur des ressources nationales d'expertise à consolider.[45](#)
15. Utiliser les dotations nationales de l'État aux associations afin que chacune d'entre elles puisse assurer, selon les besoins, une prise en charge des déplacements occasionnés pour leurs membres siégeant au sein des CCDSA.....[45](#)
16. Rappeler aux CCDSA qu'il convient de s'inscrire dans le cadre des prescriptions normatives établies. Parallèlement, faire étudier par la DMA, dans le cadre concerté habituel, une simplification des dossiers de demande de dérogation relatifs à l'accessibilité.....[46](#)
17. Élaborer une doctrine globale d'intervention des CCDSA par la pratique d'un dialogue national entre acteurs économiques, associations de personnes handicapées et administration produisant des guides d'interprétation des textes, établis de façon à préparer l'augmentation attendue de demandes de dérogations en 2013 et 2014.....[47](#)
18. Sur la base d'une concertation conduite par les services du ministère en charge du logement, ajuster la réglementation applicable à la construction de logements neufs, notamment sur les points identifiés par la mission, sans exclure que certains aspects détaillés de la réglementation puissent être renvoyés à des normes de type ISO.....[55](#)

19. Dans quelques zones d'aménagement concerté (ZAC) situées dans le périmètre d'un ou deux établissements publics d'aménagement, conduire une expérimentation conférant aux prescriptions détaillées de la construction, le statut de référentiels tout en autorisant les constructeurs à respecter la loi par des moyens alternatifs.....[56](#)
20. Assimiler, pour l'application des règles relatives à l'accessibilité, les constructions dites « en habitat intermédiaire » à des bâtiments d'habitation collectifs.....[56](#)
21. Rendre illégal le refus, par une assemblée de copropriété, d'autoriser l'occupant d'un logement à réaliser à ses frais des travaux de mise en accessibilité dès lors qu'ils sont sans incidence sérieuse sur le gros œuvre et les parties communes de l'immeuble. De même, lorsqu'un logement ancien en location a été rendu accessible, rendre non obligatoire les travaux de remise en état qui touchent à l'accessibilité.. [57](#)
22. Pour les bâtiments d'habitation destinés à une occupation temporaire ou saisonnière, prévoir un quota de logements accessibles d'au moins 5 %. Ces logements doivent être directement accessibles aux différents types de handicap. Par ailleurs au moins un sanitaire accessible commun doit être prévu à chaque niveau pour permettre les visites. Les parties communes de ces résidences doivent également être accessibles.....[58](#)
23. Modifier l'article L. 111-7-1 du Code de la construction et de l'habitat afin que les maisons individuelles nouvelles construites pour le compte de leur propriétaire soient adaptables.....[58](#)
24. Sous l'égide de l'OBIACU, procéder à un recensement du nombre d'établissements recevant du public en les classant par catégorie.....[59](#)
25. En lien avec les services du ministère du travail, définir une qualification professionnelle de diagnostiqueur et retenir qu'un diagnostic doit comprendre non seulement l'analyse de travaux d'accessibilité à entreprendre mais aussi une estimation du coût et une proposition de programmation de ces travaux.....[60](#)
26. Inciter les communes petites ou moyennes à utiliser les ressources du Fonds pour l'intégration des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) pour la partie des aménagements ou des accès communs au public et aux salariés de la collectivité.....[60](#)
27. Sur le fondement d'une démarche concertée, pilotée conjointement par les ministères du logement et de l'intérieur, ajuster la réglementation applicable aux établissements recevant du public notamment dans les

domaines suivants : établissements scolaires et universitaires, hôtellerie, restauration et commerces.....[66](#)

28. Sous le pilotage du ministère en charge du tourisme, établir une réglementation relative à l'accessibilité des hébergements légers de loisir et des terrains de camping en recherchant un objectif d'accessibilité par l'application de référentiels s'inspirant des exigences du label Tourisme et Handicap.[67](#)

29. Après constatations éventuelles des services en charge de la concurrence, rappeler aux organisations professionnelles concernées, l'interdiction de pratiques et de tarifs introduisant toute forme de discrimination directe ou indirecte à l'encontre des personnes en situation de handicap.....[68](#)

30. Sous l'égide de la DMA, organiser une concertation avec l'ensemble des acteurs de la communauté éducative, les associations de personnes handicapées, les organismes de transports et les autorités organisatrices du transport scolaire pour examiner la pertinence du maintien d'une exigence d'accessibilité pour l'ensemble des points d'arrêt ne desservant que les lignes de transports scolaires.....[72](#)

31. Engager sous la responsabilité du ministère des transports un travail de spécification permettant d'assurer une véritable complémentarité entre les transports publics réguliers et les transports à la demande dans les zones peu denses.....[73](#)

32. Pour les transports interurbains, demander au Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) d'analyser, de tester et d'évaluer le coût, dans un délai de six mois, les dispositifs existants de type « arrêts accessibles modulaires » et parallèlement, d'engager avec l'Agence française de normalisation (AFNOR) un processus de normalisation de ces nouveaux arrêts.....[73](#)

33. Transformer les Autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) en Autorités organisatrices de la mobilité durable (AOMD) afin que l'autorité en charge des transports soit également compétente pour l'aménagement des points d'arrêt et de la voirie à leurs abords. En milieu rural, favoriser l'extension de la compétence des AOT à l'aménagement des arrêts et de leurs abords par convention entre les collectivités concernées.....[73](#)

34. Prolonger en 2013 l'aide technique apportée par les services déconcentrés de l'État aux communes de moins de 200 habitants sous la forme de l'ATESAT.....[74](#)

35. Pour les communes rurales, prévoir, à l'occasion du projet de loi relatif à la troisième phase de décentralisation, une disposition transférant la compétence « élaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics » à leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.....[74](#)
36. Sous l'égide de l'Agence française de normalisation (AFNOR), harmoniser les dispositifs de télécommande permettant aux aveugles et amblyopes de repérer avec certitude les établissements dans lesquels ils veulent être reçus. En lien avec le secrétariat général du comité interministériel du handicap (CIH), étudier les modalités de généralisation de ces nouvelles technologies et obtenir l'application d'une longueur d'onde unique sur le territoire pour ces télécommandes.....[76](#)
37. Étudier l'élaboration d'un statut du chien-guide pour personnes aveugles et mal-voyantes, statut qui couvrirait les questions de formation et d'accès des chiens-guides aux sites eux-mêmes accessibles aux aveugles.....[76](#)
38. Promouvoir à l'échelle européenne, une norme de bruit minimum émis par les véhicules électriques, norme qui serait inspirée des travaux du groupe pluridisciplinaire proposé par l'OBIAçU.....[76](#)
39. Prévoir l'installation de boucles magnétiques pour personnes malentendantes, en priorité aux guichets des services publics.....[77](#)
40. Tenir compte dans les ERP existants, les transports ainsi que dans les notices d'accessibilité liées au permis de construire du « guide pratique de la signalétique et des pictogrammes ».....[77](#)

Introduction

Inutile de se voiler la face, la France est en mal d'accessibilité.

Pourquoi d'emblée, un constat aussi direct ? Tout d'abord, parce que la loi de 1975, prometteuse en elle-même, mais non assortie de pénalités, est restée peu appliquée, voire pas du tout dans certains secteurs. Ensuite parce que la loi promulguée en 2005, cette fois assortie de sanctions et beaucoup mieux appliquée, semble loin de combler les espoirs que le monde du handicap avait fondé en elle. A l'inverse, elle est jugée par d'autres inapplicable parce qu'elle serait trop complexe et induirait des investissements trop coûteux.

Il ne reste que deux ans pour concilier ces contraires, seulement deux ans pour réussir 2015. Comme bien souvent dans notre pays, c'est au pied du mur que l'on trouve les ressources pour parvenir à nos fins. Y parviendrons-nous cette fois ? Beau défi qu'il convient de relever.

Comme en toute chose publique, il est loisible de se satisfaire du verre à moitié plein ou de stigmatiser le verre à moitié vide.

Ainsi, plusieurs rapports ont souligné la dynamique, la mobilisation et la prise de conscience des acteurs ainsi que l'importance des travaux déjà entrepris. Mais ils ont également mis en avant le chemin restant à parcourir, sans occulter le fait que le rendez-vous de 2015 ne sera probablement pas tenu.

Les enjeux de la loi de 2005

« Que la France se nomme diversité ». Le titre du premier chapitre de « L'identité de la France » de Fernand Braudel résume à lui seul ces enjeux.

Cette diversité n'est pas seulement d'ordre géographique, paysagère, patrimoniale. Elle est aussi d'ordre humain, culturel. Elle se rapporte à l'origine des personnes qui habitent notre pays, mais aussi à leur condition humaine et sociale. Elle renvoie à la place de chacun dans la société, à la manière dont peut et doit être appliqué le principe d'égalité, à la façon dont chacun se doit de respecter les règles communes et de bénéficier des droits auxquels il a accès. Elle renvoie enfin à une certaine conception de la cohésion sociale à partir de laquelle des personnes, malgré leur différence, doivent pouvoir se sentir intégrées, acceptées et libres.

Les personnes en situation de handicap sont partie intégrante de cette diversité, comme elles sont partie intégrante de cette société. Or elles ont été trop longtemps et trop souvent oubliées et de fait largement exclues de notre tissu économique, social et culturel. Sans leurs familles et les associations qu'elles ont constituées, elles n'auraient guère eu accès aux prestations, droits et égards que les lois successives leur ont ménagé. Peuvent être mentionnées à ce titre la loi de 1975, déjà citée et celle de 1987 relative à l'emploi des personnes handicapées. Sur la lancée des textes précédents, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la

citoyenneté des personnes handicapées peut être considérée comme une forme d'aboutissement.

Il ne s'agit pas par là d'affirmer que tout est acquis. Du reste, les associations estiment que sur certains points, la loi ne va pas assez loin (par exemple, en matière de ressources, de prestations pour les enfants, d'intégration scolaire). Mais elle a, pour la première fois, pris en compte les différents types de handicap, elle a traité de manière globale l'ensemble des aspects qui concernent la vie d'une personne handicapée, depuis sa scolarisation jusqu'à la formation, l'emploi en passant par la citoyenneté, la compensation et l'accessibilité. Elle a également instauré un régime de sanctions administratives et pénales qui peuvent être déclenchées au-delà des dates-butoir, régime qui n'existait pas jusqu'à présent.

Nous sommes bien là devant ce qui est considéré comme une loi fondatrice. Et une loi de cette importance ne peut pas décevoir. Or, le pouls enregistré auprès du monde du handicap laisse à penser que cette grande loi pourrait décevoir sur l'application qui est faite de son volet accessibilité. Rappelons à ce sujet que la loi prévoit deux grandes catégories d'obligations pour l'accessibilité :

- que les locaux d'habitation, les établissements recevant du public, les installations ouvertes au public et les lieux de travail soient accessibles à tous et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique ;
- que la chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transports et leur inter-modalité soit organisée pour permettre l'accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Immense chantier que la loi exige de conduire à son terme d'ici 2015 ; une loi qui instaure également le principe de l'accès aux nouvelles technologies ainsi qu'aux moyens de communication et d'information comme internet ou la téléphonie mobile. Les dés sont-ils jetés ? A savoir, la société sera-t-elle dans l'impossibilité de satisfaire aux obligations qu'elle s'est imposée par la loi ? Ou bien est-elle en capacité de se mobiliser, de renforcer ses actions et de poursuivre la dynamique engagée qui doit être reconnue ? Tel est l'objet de la mission qui m'a été confiée.

L'objet de la mission

Par lettre du 10 octobre 2012 Monsieur Jean-Marc AYRAULT, Premier Ministre, m'a nommée parlementaire en mission auprès de Madame Marie-Arlette CARLOTTI, ministre déléguée auprès de la ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion.

Cette lettre fait référence à un rapport inter-inspections¹ resté confidentiel après sa transmission en novembre 2011 et rendu public en septembre 2012 par le Gouvernement.

Compte tenu des constats et propositions formulées dans ce rapport, le Premier ministre m'a demandé, après concertation avec les acteurs concernés par la question de l'accessibilité des personnes handicapées de déterminer si les propositions de ce rapport peuvent être retenues. Il m'est également demandé de traiter la question de la voirie et des transports. Au total, la mission porte sur une grande partie du champ de l'accessibilité :

- le logement ;
- les établissements recevant du public ;
- les transports ;
- la voirie et les espaces publics.

D'autres thématiques ne figurent pas dans la lettre de mission, en particulier l'accessibilité des lieux de travail et l'accessibilité aux moyens modernes de communication. Il m'arrivera cependant d'évoquer ces sujets dans le présent rapport.

Pour conduire mes travaux, j'ai tenu à rencontrer, dans le laps de temps qui m'a été accordé, la plupart des acteurs de la chaîne d'accessibilité : associations, professionnels, élus des collectivités territoriales, administrations nationales et locales². Je tiens à les remercier pour leur concours, leur implication et leurs propositions. Je remercie également les autorités et organismes qui m'ont accueillie et m'ont fait toucher du doigt, sur le terrain, les différentes facettes de l'accessibilité dans le département de l'Isère (Préfecture, Services de l'État, le Conseil Général et la ville de Grenoble).

Mes recommandations tiennent largement compte de ces auditions mais aussi des documents que j'ai pu consulter et des argumentaires plus techniques ou juridiques qui m'ont été présentés. Elles s'appuient aussi sur le contenu du rapport inter-inspections mentionné ci-avant.

Le présent rapport s'organise en trois parties.

Il valide en première partie le maintien de l'échéance de 2015 en dépit de l'état d'avancement insuffisant de l'accessibilité dans notre pays. Il propose d'accompagner cette décision en déployant sur l'ensemble du territoire des Agendas programmés de mise en accessibilité (Ad'AP).

¹ Rapport conjoint de novembre 2011 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et du Contrôle général économique et financier (CGEFI) sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées

² Cf liste des personnes auditionnées en annexe 1

L'une des conditions du succès des Ad'AP passe par une impulsion politique forte et de nature à mobiliser l'ensemble des acteurs sur les objectifs recherchés. Dans ce cadre partenarial, il est proposé une série de mesures relatives au fonctionnement des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (2ème partie).

Enfin, le dispositif normatif justifie d'être revisité dans un cadre concerté afin que quelques ajustements puissent être apportés. Ceux-ci sont examinés dans la 3ème partie en balayant les quatre domaines d'investigation de la mission (logement, établissements recevant du public, transports, voirie et espaces publics).

1. Confirmer, autour du rendez-vous 2015, l'ambition d'une société accessible

L'accessibilité constitue un objectif partagé aujourd'hui par l'ensemble des acteurs. La volonté d'agir existe réellement et il n'est pas ou peu constaté de remise en cause des objectifs. De nombreuses réalisations consacrent l'engagement fort d'acteurs privés et publics même si la prise de conscience des enjeux de l'accessibilité a largement mûri du fait de la confrontation à l'échéance de 2015. Mais ce constat encourageant est amoindri par le sentiment que certains minimisent l'échéance ou la considèrent au contraire comme définitivement inatteignable, d'où un certain attentisme.

Quelques interlocuteurs ne s'imaginent d'ailleurs pas que l'on ne revienne pas sur la loi. A noter aussi pour d'autres, la crainte qu'après 2015, il soit prévu un traitement différent entre les secteurs privé et public et notamment une plus grande tolérance vis-à-vis de ce dernier. A noter enfin que la question de l'accessibilité peut ouvrir dans la société un débat plus large voire faussé sur l'adaptation des équipements et infrastructures s'il n'est pas rappelé qu'elle intervient au bénéfice de tous et pas seulement pour couvrir des besoins spécifiques d'une partie de la population.

1.1. Une loi ambitieuse à l'origine d'une prise de conscience et d'un réel dynamisme

La loi de 2005 est assurément une loi ambitieuse. De fait, l'obligation d'accessibilité s'applique à l'ensemble des lieux publics, à nombre d'espaces privés, à tous les transports publics ainsi qu'à la voirie. Ce sont ainsi des centaines de milliers de logements et d'établissements publics, des milliers de lignes de transports en commun et des dizaines de milliers de kilomètres de voirie qui sont à rendre accessibles d'ici 2015. Mais cette ambition n'est pas seulement d'ordre quantitatif, elle tient aussi à son caractère innovant.

1.1.1. Des innovations marquantes de nature à combattre les discriminations liées au handicap

1.1.1.1. Des apports incontestables

Première innovation, les dispositions de la loi et de ses textes réglementaires s'adressent à tous en matière d'accessibilité. Bien que la convention relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU, adoptée en 2006 et ratifiée par la France en 2010 soit postérieure à la loi de 2005, cette dernière s'inspire pour partie du concept d'accessibilité universelle.

La lecture de l'article L.111-7 du code de la construction et de l'habitation le confirme :
« Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient

accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique (...) »³

Dès lors, la loi doit s'interpréter en ce sens qu'elle bénéficie à l'ensemble de la population : les personnes âgées, les parents et leurs enfants en poussette, les voyageurs encombrés de bagages, les personnes accidentées ...

Deuxième innovation de la loi, les règles d'accessibilité doivent être conçues pour toutes les formes de handicap ce qui n'était pas suffisamment le cas jusqu'à présent.

Cette double ambition ne doit pas être perdue de vue et confère à la loi de 2005, une portée elle-même universelle.

Troisième innovation, la loi porte sur un champ d'application très large puisque, outre le cadre bâti et ses abords, la loi traite aussi, pour les ERP, de l'accessibilité des équipements et des informations qui sont offertes aux visiteurs. Tous les aspects physiques, techniques, informatifs qui font qu'un équipement est entièrement accessible, sont ainsi pris en compte.

Quatrième innovation, les mesures votées instaurent une continuité entre les espaces publics, la voirie, les transports et le cadre bâti, obligations qui assurent l'indispensable continuité de la chaîne de déplacement.

Cinquième innovation, certaines dispositions s'appliquent à des réalisations antérieures. Il en est ainsi des transports et des équipements publics existants qui, sous réserve de certaines dérogations doivent être rendus accessibles dans un délai de 10 ans à compter de la promulgation de la loi.

Dernière innovation, et elle n'est sans doute pas la moindre à l'approche de 2015, la loi renforce les mesures de contrôle et les sanctions tant administratives que pénales.

Cet ensemble d'innovations nécessite d'être préservé fermement d'autant que des réalisations concrètes et nombreuses commencent à être de plus en plus visibles et appréciées.

1.1.1.2. L'absence d'accessibilité et les discriminations

Le Défenseur des Droits met bien en lumière le risque de discrimination que l'absence d'accessibilité fait porter en matière de discrimination.

Selon les données recueillies, 20 % des réclamations (sur un total annuel de 90 000) enregistrées par le Défenseur des Droits concernent le handicap, soit le deuxième critère de saisine après celui de l'origine (25 %). Sur le total de saisines liées au

³ Confère la définition donnée par la directive européenne 2001/85/CE : les populations à prendre en compte sont les personnes à mobilité réduite au sens large : « Toutes les personnes ayant des difficultés pour se déplacer, telles que par exemple, les personnes handicapées, les personnes handicapées des membres, les personnes de petites tailles, les personnes transportant des bagages lourds, des personnes âgées, des femmes enceintes, des personnes ayant un caddie et parents avec enfants ».

handicap, 60 % portent sur l'emploi et 19 % sur l'accès aux biens et services (dont 13 % pour les services privés et 6 % pour les services publics).

Peu d'affaires sont ressorties médiatiquement, si ce n'est un refus d'accès à une salle de cinéma au motif de la sécurité ainsi qu'un défaut d'accessibilité à un tribunal pour un avocat handicapé. Il est vraisemblable cependant que les personnes handicapées, peu ou mal informées, ne saisissent pas systématiquement le Défenseur des Droits malgré les nombreuses entraves qu'elles subissent dans la vie quotidienne. Mais ces quelques données montrent bien que le manque d'accessibilité est une cause directe de discriminations qu'une bonne application de la loi de 2005 est en mesure de limiter considérablement.

1.1.2. Des avancées perceptibles par l'ensemble du public mais encore partielles

Si les aménagements sont, dans l'esprit des maîtres d'ouvrage, effectués en faveur des personnes handicapées, il s'avère très rapidement qu'ils sont utiles pour une grande partie de la population. Petit à petit, celle-ci se rend compte qu'elle tire amplement avantage d'une amélioration générale de l'accessibilité. La conception universelle se grave ainsi progressivement dans l'esprit de chacun.

Le présent chapitre esquisse un état d'avancement de la mise en œuvre de la loi et s'appuie pour cela sur le dernier rapport de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (OBIAÇU)⁴ ainsi que sur les différents documents remis lors des auditions.

1.1.2.1. Une réelle dynamique mais un goût d'inachevé

Progressivement, au fur et à mesure de la parution des textes et à l'approche des échéances, nombre d'acteurs se sont mobilisés pour programmer, financer et réaliser les aménagements nécessaires à l'accessibilité des personnes handicapées. Cette dynamique se confirme à l'approche de 2015.

La multiplication des guides, des référentiels de qualité, des remises de trophées et récompenses met en lumière la volonté de nombreux acteurs à être exemplaires en la matière.

Sur un plan plus institutionnel, le rapport de l'OBIAÇU rappelle que respectivement 86 % et 73 % des commissions communales et intercommunales d'accessibilité avaient été installées au 1^{er} juillet 2012. L'effort de rattrapage effectué par les grandes villes est notable, de même que la volonté manifestée par des communes de moins de 5 000 habitants de se doter d'une commission communale alors qu'elles n'y sont pas tenues.

Le fait que plus du quart des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ne se soient pas dotés d'une commission intercommunale s'explique en partie du fait que les EPCI en milieu rural, souvent ne gèrent ni équipements publics, ni services de transports, ni voiries.

⁴ Rapport au Premier ministre - Octobre 2012.

L'analyse des rapports de ces différentes instances laisse cependant un goût d'inachevé. Selon un document de la délégation interministérielle à l'accessibilité⁵, seules 198 commissions d'accessibilité (dont un tiers de commissions intercommunales) ont établi le rapport annuel obligatoire. Si les rapports ayant pu être exploités montrent une bonne implication des élus, une attention particulière des commissions pour les diagnostics, les ERP et les transports, peu d'entre eux présentent l'état d'avancement des diagnostics et des travaux en cours. Il est donc très difficile à ce stade de faire un point précis sur l'état d'avancement de l'accessibilité à travers les rapports des commissions communales ou intercommunales d'accessibilité.

Ainsi, au-delà d'une mobilisation liée aux obligations administratives imposées par la loi, il s'agit de déterminer si dans les faits, l'accessibilité est devenue une réalité.

1.1.2.2. Une estimation difficile du nombre de logements accessibles

La mission de recensement du nombre de logements accessibles a été confiée par le législateur aux Commissions communales et intercommunales mais on a vu ci-dessus que les rapports étaient à la fois peu nombreux et incomplets. Il est donc très difficile de connaître le nombre de logements accessibles en France. Selon les données recueillies, sur près de 33,8 millions de logements, 80 % sont soit en rez-de-chaussée (y compris les maisons individuelles), soit desservis par un ascenseur⁶. N'ayant pas d'indications sur l'accessibilité et les dimensions des ascenseurs, ces chiffres ne peuvent que donner une estimation du nombre de logements potentiellement accessibles ou adaptables⁷.

En ce qui concerne les constructions neuves, les données communiquées à la mission sont les suivantes :

Logements accessibles⁸	Hypothèse basse	Hypothèse haute	Nombre de logements construits
2009 BHC seulement	624 91	105614	
2010 BHC ⁹ seulement	81971	144703	
2009 Tous logements	347693	413263	416085
2010 Tous logements	252139	296391	298407

⁵ « Point sur...les rapports annuels des commissions pour l'accessibilité aux personnes handicapées ». DMA 31 décembre 2010.

⁶ Source DHUP. Fichier du logement communal (FILOCOM).

⁷ soit entre 26,6 millions (hypothèse basse) et 28,8 millions de logements potentiellement accessibles

⁸ Sources : SITADEL pour les BHC et FILOCOM pour l'ensemble des logements

⁹ bâtiments d'habitation collectifs

Compte tenu du nombre de logements construits en 2009 et 2010, entre 84 et 99 % des logements nouveaux construits chaque année seraient accessibles. Mais ces données doivent être maniées avec précaution et nécessiteraient d'être vérifiées. De son côté, l'ANPIHM conteste en effet la progression du nombre de logements neufs accessibles. Dans une étude de janvier 2013, selon un indicateur qu'elle a construit, le nombre de logements potentiellement accessibles pour 100 habitants serait passé de l'indice 74 en 2006 à 68 en 2009, soit une baisse de 7 %.

En outre, l'essentiel des maisons individuelles construites pour le compte de leur propriétaire ne sont pas accessibles. Une proposition de nature à prendre en compte cette singularité est du reste énoncée dans la partie 3 du rapport.

1.1.2.3. Une mise en accessibilité insuffisante des établissements recevant du public (ERP)

En matière de diagnostics tout d'abord, l'Observatoire constate de nets progrès. Plus de la moitié des collectivités avait à conduire des diagnostics d'accessibilité :

- avant la date limite du 1er janvier 2010 pour les ERP de première et deuxième catégorie ainsi que pour les ERP appartenant à l'État ;
- avant le 1er janvier 2011 pour les ERP de troisième et quatrième catégorie.

Ne disposant pas de données statistiques systématiques, ce qui crée une vraie difficulté, déjà soulignée dans mon précédent rapport¹⁰, l'OBIACU a procédé à une collecte statistique de grande envergure et a pu ainsi exploiter les réponses de 21 680 communes (taux de réponse de 60,7 %) et 1 230 EPCI (taux de réponse de 48,7 %) sur les ERP publics.

Malgré les progrès, seuls 63 % des ERP intercommunaux de 1ère catégorie ont été diagnostiqués ainsi que 56 % des ERP communaux. Dans 20 départements, les taux de diagnostic sont supérieurs à 80 % mais ils sont inférieurs à 30 % dans 20 départements. On ne peut se satisfaire de tels résultats, limités aux seuls ERP publics, d'autant que l'OBIACU relève l'insuffisante qualité des diagnostics.

Néanmoins, les 42 % d'EPCI et les 37 % de communes qui ont achevé le diagnostic de tous leurs ERP méritent d'être cités en exemple.

Près de 330 000 ERP ont fait l'objet de travaux d'ensemble ou partiels, y compris des ERP de catégorie 5 (qui ne sont pas tenus d'effectuer un diagnostic). De son côté, l'Association des paralysés de France (APF) estime que seuls 15 % des ERP sont aux normes d'accessibilité. En l'absence de données fiables et vérifiables¹¹, il est

¹⁰ Rapport commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois – N° 635 2011-2012 : Loi Handicap : des avancées réelles, une application insuffisante. Mmes Claire-Lise Campion et Isabelle Debré, sénatrices

¹¹ Y compris sur le nombre total d'ERP, cf. partie 3 du rapport

impossible à ce stade de répartir les ERP entre ceux qui sont partiellement accessibles, ceux qui le sont totalement et ceux qui ne le sont pas du tout.

1.1.2.4. Des avancées inégales dans le secteur des transports publics

La loi de 2005 a opéré un réel changement culturel au sein des autorités organisatrices de transport (AOT). Ce changement a été obtenu et entretenu par la création de comités consultatifs associant les représentants des personnes handicapées. Cette évolution positive de l'état d'esprit des entités responsables de l'organisation des transports ne se concrétise cependant que progressivement dans la réalité quotidienne.

- *Les schémas directeurs d'accessibilité (SDA)*

Selon le rapport 2012 de l'OBlAçU, tous types d'autorités organisatrices de transport (AOT) confondus, 61 % des schémas directeurs d'accessibilité (SDA) ont été adoptés. Cependant, 15 % des SDA n'ont pas été initiés. Toutes les régions ont adopté leur SDA, ainsi que 75 % des départements. Pour le reste des SDA départementaux, 20 % restent en phase d'élaboration et 5 % ne sont pas engagés.

Seules 53 % des AOT urbaines ont adopté leur schéma (représentant certes 75 % de la population). Près de 27 % sont en cours d'élaboration, mais 20 % n'ont toujours rien engagé, ce qui est très insatisfaisant¹². Ceci étant, parmi celles qui n'ont rien engagé figurent des petites communes ainsi que les agglomérations qui ont décidé de privilégier le plan de déplacements urbains.

- *Les transports urbains*

Côté matériel, les progrès sont sensibles puisque en novembre 2012, 90 % des autobus étaient à plancher bas, 69 % étaient équipés d'une palette rétractable, 65 % des véhicules guidés disposaient d'un système d'annonce sonore des arrêts et 72 % d'un système d'annonce visuelle des arrêts¹³. Pour la RATP, ces pourcentages sont respectivement de 89 %, 97 % et 85 %.

Ainsi, les avancées sont perceptibles dans les grandes villes, grâce au renouvellement du parc d'autobus et à la réalisation de lignes de tramway, en général accessibles. De multiples arrêts d'autobus ont également été aménagés pour les voyageurs à mobilité réduite. Mais pour la région Ile-de-France par exemple, les progrès sont contrastés.

En Ile-de-France, le SDA a été adopté par le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) en 2008. Ce schéma prévoit la mise en accessibilité de 266 gares représentant 90 % du trafic voyageurs. Mais l'atteinte de cet objectif d'ici 2015 se révèle impossible car cela aurait supposé 35 à 40 gares en travaux simultanément chaque année. La réalisation du SDA de la région capitale dépassera donc l'échéance, sachant que toute gare non accessible dispose en principe d'un service de substitution.

¹² D'où la circulaire interministérielle du 3 janvier 2013 adressée aux préfets leur demandant entre autres, de mobiliser les AOT qui n'ont pas encore approuvé leur SDA. Cf texte de la circulaire en annexe

¹³ Source : documents remis par l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP).

Pour le moment, 59 gares du réseau express régional sur 65 gérées par la RATP sont d'ores et déjà accessibles. En ce qui concerne le métro parisien qui, en tant que réseau ferré souterrain, n'est pas soumis à l'échéance de 2015, seule une ligne, réalisée récemment est accessible, ainsi que les stations nouvelles construites en prolongement de ligne. La RATP a examiné la pertinence de la réalisation d'un réseau noyau, mais a constaté l'infaisabilité technique de l'aménagement de 50 % des stations en matière d'accessibilité. L'infrastructure du métro parisien demeure donc peu propice à des progrès en matière d'accessibilité sauf pour les tronçons récents.

Il serait cependant opportun de poursuivre, pour l'avenir, la réflexion portant sur la mise en accessibilité d'une partie du métropolitain autour d'un réseau noyau. En effet, tous les travaux nouveaux et les prolongements de ligne se traduisent par une mise en accessibilité des nouveaux tronçons et aménagements sans que ceux-ci soient officialisés comme tels faute de stations de destination elles-mêmes accessibles. Il n'en demeure pas moins indispensable de poursuivre l'équipement de l'ensemble des lignes pour faciliter le déplacement de l'ensemble des personnes à handicap sensoriel ou intellectuel.

Par ailleurs, le réseau de surface (bus et tramways) est très largement accessible, tout du moins dans Paris intra-muros. Mais si les 63 lignes de bus parisiennes sont accessibles, seules 89 des 274 lignes de banlieue le sont. A noter cependant l'exploitation du service Flexcité qui assure chaque année 360 000 transports à la demande de personnes handicapées.

- *Le réseau ferré de la SNCF et Réseau ferré de France*

Les projets de la SNCF justifient un développement présenté dans l'encadré suivant.

L'accessibilité à la SNCF et à RFF (Réseau ferré de France)

L'accessibilité des gares et des wagons relève de la responsabilité de la SNCF, l'accessibilité des quais incombe à RFF.

Le schéma national d'accessibilité de la SNCF commence à être mis en place. Il concerne une partie des gares seulement, soit 418 gares de référence dont 172 sous l'entière responsabilité de la SNCF. Près de 50 d'entre elles sont d'ores et déjà accessibles et les 122 autres le seront d'ici 2015 pour la plupart et 2016 pour quelques-unes.

En revanche, le mode d'adaptation des 246 autres gares et connexions du SDA reste à définir avec les AOT.

Côté matériel, de nouveaux trains vont être livrés à partir de fin 2013 : les TER Régiolis et les TER Régio2N (deux niveaux) construits par deux sociétés établies en France. Ils seront équipés pour tout type de handicap et proposeront entre 3 et 4 espaces dit UFR (utilisateur de fauteuil roulant) par rame contre 1 ou 2 aujourd'hui.

Les rames de TGV livrés à l'avenir vont également offrir ces prestations, les TGV dits « *Lacroix* » devant quant à eux faire l'objet de réaménagement.

La SNCF mise également sur l'accueil ACCES Plus, disponible dans 360 gares et qui commence à faire ses preuves, pour augmenter le nombre d'utilisateurs à mobilité réduite faisant appel à ce service de 700 000 à près d'un million (contre 400 000 en 2004).

De nouveaux élévateurs permettant l'accès aux trains vont être progressivement déployés mais l'efficacité de ces nouveaux matériels devra cependant être évaluée.

L'impossibilité d'accéder aux offres tarifaires promotionnelles, inacceptable, devrait se résorber progressivement tant pour les offres proposées sur internet que pour l'extension d'ACCES Plus au RER et aux aéroports. Mais dans cette attente, la réservation d'un billet pour une personne handicapée nécessite une patience, une organisation et souvent un surcoût (attente téléphonique) que peu de personnes valides pourraient supporter. Néanmoins, la SNCF qui était régulièrement pointée du doigt pour ses manquements a engagé un effort marqué appelé à se prolonger dans les années futures. Cependant, elle continue à être peu adaptée notamment à l'accueil de groupes, sportifs par exemple, de personnes handicapées.

- *Les transports routiers interurbains*

Les retards les plus marquants sont cependant enregistrés sur le réseau interurbain. Selon le Groupement des autorités responsables de transports (GART), les causes de ces retards dans la mise en accessibilité des transports publics relèvent de plusieurs facteurs :

- la capacité des réseaux à financer les travaux ;
- la complexité du mille-feuille administratif qui rend difficile la coordination des travaux entre les différents acteurs ;
- la capacité des industriels (fabricants de matériels roulants) et des cabinets d'ingénierie à couvrir la demande ;
- la distorsion entre les différents calendriers d'application des décrets et des lois ;
- les disparités géographiques, financières et institutionnelles non prises en compte dans les lois, ce qui génère une fracture entre le monde rural et les métropoles. Ce point important sera repris dans la partie 3.

- *Les transports aériens*

Les transports aériens développent également la démarche d'accessibilité tant en ce qui concerne l'accueil aéroportuaire que les compagnies aériennes. Certaines compagnies à bas coût ont récemment défrayé la chronique en refusant d'accueillir des personnes handicapées, alléguant un motif de sécurité¹⁴. Tel n'est cependant pas le cas de la plupart des compagnies aériennes.

Ainsi, toute la flotte long courrier d'Air France est accessible et l'accueil de toute personne handicapée est assuré par l'intermédiaire du réseau SAPHIR qui permet de préparer une réponse personnalisée à tout besoin spécifique. En revanche, dans certains cas, les personnes handicapées doivent signaler 48 heures à l'avance, tout besoin d'assistance spécifique.

Cette exigence est cependant réduite à quelques cas très ciblés : civière, besoin de raccordement de matériel médical, déficience sévère, prise en charge d'un animal de

¹⁴ La Cour d'Appel de Paris a ainsi confirmé en février 2013 une décision de première instance condamnant une compagnie aérienne à bas prix pour avoir refusé l'accès à bord de trois personnes handicapées non accompagnées.

support émotionnel (les chiens sont très sensibles aux phases de décollage et d'atterrissage).

La multiplicité des intervenants au long de la chaîne de transport¹⁵ pose la question d'une cohérence plus globale de la prise en charge. Ainsi, la liaison entre l'aérogare et les moyens de transport de et vers les centre-villes n'est pas toujours correctement prise en compte.

1.1.2.5. Voirie et espaces publics

Selon le dernier rapport de l'OBIACU, 64 % des Plans d'accès à la voirie et aux espaces publics (PAVE) sont adoptés ou en cours d'élaboration couvrant 85 % de la population. Mais seuls 13 % des ces plans couvrant 30 % de la population ont été adoptés. A la lecture de ces chiffres, il apparaît clairement que les communes de taille moyenne et petite ne se sont pas engagées dans cette démarche, faute vraisemblablement de capacité technique à le faire, constat sur lequel reviendra le rapport.

De fait, seuls 8 % des communes de moins de 200 habitants ont adopté leur PAVE contre 38 % des communes de plus de 50 000 habitants.

*

* *

En conclusion, malgré ces avancées, le chemin à parcourir d'ici 2015 n'en reste pas moins considérable. Incontestablement, comme l'illustre le rapport des trois inspections générales, la société française ne sera pas au rendez-vous de 2015 et pour certains secteurs, loin s'en faut. Rester ferme sur l'objectif et sur l'essentiel des moyens est nécessaire, mais il faut, sur cette base, proposer une démarche susceptible à la fois de poursuivre la dynamique et de limiter les risques juridiques qui pèsent sur les acteurs.

1.2. Afin de soutenir la dynamique, instaurer des démarches de programmation contractualisée

Partant du double constat d'une réelle volonté d'avancer mais d'un objectif difficile, voire impossible à atteindre et d'une loi dont les ressorts pénaux peuvent être activés dès janvier 2015, il convient de trouver les meilleures solutions possibles pour que les collectivités publiques et les gestionnaires privés maintiennent leurs efforts.

D'un côté, ces efforts sont donc à poursuivre, non pas dans le seul but d'éviter au mieux les sanctions judiciaires mais parce que c'est un devoir.

¹⁵ La mission a ainsi constaté les difficultés inacceptables rencontrées par une personne handicapée qu'elle a auditionnée, lors de son transfert entre l'aéroport de Paris-Orly et le centre ville parisien.

De l'autre côté, il n'est pas de l'intérêt de l'ensemble de la société que soient engagées une série de poursuites judiciaires. Une succession de condamnations pénales pourrait entraîner le risque de revenir sur les objectifs de la loi, ce qui serait contraire au but recherché alors que, comme le montre le présent rapport, cela n'est pas justifié.

1.2.1. Le report des échéances de la loi serait une erreur

Plusieurs arguments sont fréquemment avancés pour justifier les retards constatés. Néanmoins, il convient de maintenir l'échéance de 2015 afin de préserver la dynamique engagée et conforter l'objectif d'une société accessible à tous.

1.2.1.1. Des délais que certains ont estimé trop courts

Plusieurs interlocuteurs invoquent les délais de parution des textes d'application de la loi pour justifier les retards de mise en accessibilité des établissements ou équipements dont ils ont la responsabilité. Le dernier article de la loi de 2005 imposait la publication de l'intégralité des textes d'application dans les six mois, ce qui peut expliquer pourquoi le législateur a fait courir le délai de dix ans dès la promulgation de la loi.

L'application du volet accessibilité de la loi de 2005 a nécessité pas moins de 40 textes réglementaires pour préciser et compléter les dispositifs relatifs à la mise en accessibilité du cadre bâti, de la voirie et des espaces publics.

La publication de ces décrets et arrêtés en question s'est échelonnée de fait sur plusieurs années (entre 2006 et 2008), retardant d'autant la mise en oeuvre concrète des mesures.

Certaines dispositions réglementaires ne sont d'ailleurs toujours pas parues¹⁶, notamment :

- le décret et l'arrêté relatifs à l'accessibilité des lieux de travail neufs ;
- le décret permettant aux étudiants handicapés inscrits dans les écoles nationales d'enseignement supérieur « culture » de bénéficier de la prise en charge financière des transports ;
- l'arrêté relatif aux conditions d'accessibilité des véhicules de moins de 9 places aux personnes handicapées et à mobilité réduite ;
- l'arrêté relatif aux prisons existantes ;
- l'arrêté relatif aux centres de rétention administrative et aux locaux de garde à vue.

D'autres interlocuteurs ont fondé leur attentisme sur l'espoir d'un report des échéances. Après la loi de 1975 dont on connaît les limites et du fait de l'attente des personnes en situation de handicap, ces dernières ont estimé que le délai de 10 ans accordé par la

¹⁶ Cf. liste en annexe 2.

loi de 2005 était trop long. Il serait donc hasardeux de tabler sur une perspective de report qu'à vrai dire de moins en moins d'acteurs mettent en avant.

1.2.1.2. Des critiques portant sur une réglementation inapplicable entraînant un surcoût important

Certains justifient le retard ou même le non-respect de la loi au motif que la réglementation serait difficile à appliquer, notamment pour les ERP existants et les transports. Cet argument n'est pas recevable en tant que tel, même s'il existe des situations qui seront examinées dans la troisième partie et peuvent justifier un aménagement de certains textes réglementaires, essentiellement des arrêtés.

Les divergences d'interprétation de la réglementation par les Commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) lors de l'instruction des demandes de dérogation de mise en accessibilité d'ERP existants sont également invoquées. Ce constat a induit une forme d'attentisme observée chez nombre de professionnels.

La question du surcoût mérite d'être posée. Elle doit être écartée pour ce qui concerne les logements et les ERP neufs. Le centre de recherche pour l'intégration des différents espaces de vie (CRIDEV) estime le surcoût de la réglementation accessibilité à 4 % environ pour les bâtiments d'habitation collectifs. La Banque Mondiale¹⁷, se référant notamment à une étude américaine désormais ancienne de 1979, estime quant à elle que le surcoût de la mise aux normes d'accessibilité représente de l'ordre de 1 % du coût total d'un immeuble neuf.

La mise en accessibilité de l'existant représente en revanche des coûts très significatifs, comme le montrent les quelques exemples ci-après :

- lycées de la région Rhône-Alpes : 159,2 M€ (cf présentation plus détaillée infra) ;
- réseau de transports Ile-de-France : 1,1 milliard d'euros ;
- projets d'aménagements de 143 gares gérées par réseau ferré de France : 470 M€ ;
- aménagement des points d'arrêts du réseau de transport interurbain de l'Isère : 220 M€ ;
- surcoût d'un bus à plancher bas : 40 %¹⁸ ;
- aménagements des musées de France : 19 M€ pour le musée du Louvre par exemple.

¹⁷ Rapport 2011 n° 173.

¹⁸ Source : GART

Peu d'éléments ont pu être collectés pour le secteur privé, mais la plupart des secteurs sont impactés si bien que la question du coût de l'aménagement dans l'existant peut assurément être mise en avant.

Mais si ces arguments peuvent être entendus, ils ne doivent pas conduire à abandonner l'objectif d'accessibilité qui, rappelons le, demeure un objectif ferme. Il faut donc trouver des solutions pérennes, pragmatiques, le cas échéant moins coûteuses et permettant un échelonnement dans le temps. Les solutions envisageables sont explorées dans la suite du rapport.

1.2.1.3. L'insuffisance du portage politique

Si la loi de 2005 a été voulue et soutenue au plus haut sommet de l'État, la mise en œuvre de son volet accessibilité n'a pas mobilisé les pouvoirs publics autant qu'elle aurait dû.

En amont de son adoption, l'absence d'étude d'impact de la loi, à l'époque non obligatoire il est vrai, n'a pas permis d'effectuer un travail d'expertise ou d'évaluation des coûts. La question centrale de l'état des lieux, des moyens humains et financiers nécessaires pour réaliser l'accessibilité en 2015 a ainsi été reléguée au second plan.

Dans sa mise en œuvre, hormis les conférences nationales du handicap de 2008 et 2011, les journées territoriales de l'accessibilité de 2010, l'animation politique de la loi de 2005 s'est avérée insuffisante en termes d'appropriation et de mobilisation de l'ensemble des acteurs, comme au plan de la gouvernance. Des propositions sont formulées sur ce point dans la partie 2 du présent rapport.

Ainsi, passé le cap de la promulgation de la loi, le politique a laissé le soin de la préparation des décrets aux ministères, ce qui est logique, mais sans impulser leur mise en œuvre.

L'absence de réel portage politique et technique n'a donc pas permis de mobiliser les acteurs de terrain comme cela aurait dû être le cas.

Enfin, plusieurs tentatives de dérogations à la loi, par voie législative et réglementaire, toutes repoussées par le Conseil d'État ou le Conseil Constitutionnel¹⁹ ont pu laisser certains acteurs de terrain parmi les plus volontaristes dans des incertitudes ou des difficultés inextricables.

Un certain nombre de retards sont aussi à déplorer en raison de l'absence de prise de conscience de certains gestionnaires. L'accessibilité serait au mieux une contrainte, au pire une dépense inutile qui ne sert que rarement. Du coup l'accessibilité passe au dernier rang des priorités et des urgences. Cette attitude n'est pas acceptable et révèle dans certains cas un manque de solidarité envers les citoyens confrontés à des problèmes de mobilité.

¹⁹ Arrêts du Conseil d'État du 21 juillet 2009 et du 1^{er} juin 2011, Décisions du Conseil constitutionnel 2009-600 du 29 décembre 2009 et 2011-639 du 28 juillet 2011

1.2.1.4. Un report des échéances de la loi ne peut être envisagé

Il doit tout d'abord être rappelé que les dates-butoir ne sont pas identiques selon les domaines. De fait, la mise en accessibilité doit ou devait être réalisée :

- dès réalisation des travaux pour les logements et les ERP neufs ;
- avant le 1er janvier 2011 pour les préfectures et les établissements d'enseignement supérieur de l'État ;
- avant le 1er janvier 2015 pour les ERP existants ;
- d'ici le 12 février 2015 pour les transports ;
- au moment des travaux de rénovation pour la voirie et les espaces publics ;

Par ailleurs :

- aucune échéance n'est fixée pour les réseaux de transports ferrés souterrains ;
- aucune obligation de mise en accessibilité n'a été instaurée pour les logements existants et les constructions individuelles neuves réalisées pour le compte de leur propriétaire.

Pour beaucoup, à l'approche de 2015, l'accessibilité devient une urgence, un impératif que l'on ne sait comment aborder à un moment où les moyens et les budgets se font rares. Faut-il pour autant envisager un report des dates limites imposées par la loi de 2005 ?

La réponse est clairement négative et ce pour plusieurs raisons.

Tout nouveau délai serait interprété comme le signe d'un affaiblissement de la volonté des pouvoirs publics en matière d'accessibilité. Le nouveau délai ne serait pas plus respecté que les précédents dans l'attente d'un nouveau report.

Il s'agit ensuite de ne pas ralentir le dynamisme de ceux qui se sont emparés du sujet, parfois tardivement, mais qui ont marqué leur intention et leur volonté d'agir au prix le cas échéant d'un dépassement de l'échéance légale, mais au bénéfice de réelles avancées pour les personnes à mobilité réduite.

Il est enfin essentiel de marquer une reconnaissance en direction de ceux qui ont respecté ces délais et ont tout mis en œuvre pour être au rendez-vous de 2015. C'est une question d'équité.

L'échéance de 2015 doit donc être maintenue. Dans ce contexte et dans la mesure où il n'est également pas envisagé de modifier le dispositif de sanctions pénales et administratives, il convient d'accompagner les maîtres d'ouvrage de bonne volonté dont on a conscience qu'ils ne seront pas au rendez-vous de 2015.

1.2.2. Établir des Agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) pour accompagner les acteurs

Ce paragraphe a pour objet de proposer une démarche dans laquelle les gestionnaires et exploitants d'ERP pourraient trouver le temps qui leur manque actuellement pour atteindre les objectifs fixés par la loi. Le dispositif proposé prévoit un cadre national à négocier et des concertations locales fixant des plans d'actions limités dans le temps.

Une telle option laisse la possibilité d'une intervention du juge. Mais à travers le plan d'action local et s'il en a la nécessité, le maître d'ouvrage est en mesure d'exposer les réalisations déjà effectuées, la méthode adoptée pour rattraper les retards et de s'engager sur une programmation crédible. Une telle méthode peut permettre au juge d'apprécier, documents à l'appui, la bonne foi du gestionnaire ou de l'exploitant.

Il convient de lancer sans tarder le processus d'élaboration des Ad'AP. Mais la question d'une sécurité juridique accrue des gestionnaires ouvre celle d'un éventuel complément législatif d'ici 2015. Sans en faire une priorité, il est envisageable de conférer aux Ad'AP, le moment venu, une valeur législative.

S'agissant des collectivités territoriales, une telle approche pourrait donner lieu à un accord établi au plan national (via une charte, par exemple) entre l'Association des maires de France, l'Association des départements de France, l'Association des régions de France, les associations représentatives des personnes handicapées et avec l'appui de l'État. Elle se déclinerait à l'échelle territoriale sur le modèle des agendas 21 et se construirait autour d'une stratégie d'amélioration continue concertée et rendue publique.

Les travaux d'élaboration des Ad'AP doivent commencer sans délai. Pour ce faire, la collectivité aurait à :

- élaborer les diagnostics non encore réalisés ;
- se doter d'un comité de pilotage dédié et de haut niveau ;
- partager la démarche avec les habitants (par exemple par le biais de la commission communale ou intercommunale d'accessibilité) ;
- construire un agenda de mise en accessibilité comportant pour les ERP concernés un calendrier des travaux et l'indication d'un plan de financement ;
- consulter la CCDSA qui délivre un avis motivé ;
- adopter l'Ad'AP par délibération de l'instance compétente.

L'Ad'AP pourrait également contenir une justification détaillée, équipement par équipement, des demandes de dérogation que la collectivité souhaite solliciter.

Le dispositif comprendrait nécessairement des phases de suivi et d'évaluation.

L'Agenda programmé de mise en accessibilité pourrait avoir une durée établie cas par cas, allant jusqu'à 3 ou 4 ans et serait, si nécessaire prolongé par un second agenda, lequel ne saurait se décliner sur plus de 2 ou 3 ans supplémentaires au maximum.

Le projet d'Ad'AP, accompagné de l'avis de la commission locale compétente serait à transmettre au Préfet de telle sorte qu'il puisse être approuvé avant le 31 décembre 2014. Dans les deux mois suivant la réception du dossier, la CCDSA ferait connaître son avis à la collectivité qui le transmettrait alors à son organe délibérant.

L'avis favorable donné par la CCDSA vaudrait aussi avis sur les demandes de dérogation contenues dans l'Agenda. A noter que l'Ad'AP ne serait pas approuvé formellement par le préfet afin de respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Les collectivités locales qui n'auraient pas transmis leur Ad'AP à la Préfecture avant le 31 décembre 2014 pourraient se voir pénalisées par une réduction de la dotation globale de financement (DGF) ou de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR²⁰). Cette suggestion rejoint une préconisation émise par le CNCPPH dans son rapport 2012 en faveur d'un dispositif de financement de type bonus-malus.

Pour illustrer ce que pourrait être un Ad'AP, la mission propose à titre de référence la démarche adoptée par le Conseil régional de Rhône-Alpes pour la mise en accessibilité des lycées de la région.

La démarche de la région Rhône-Alpes pour les lycées²¹

Données chiffrées :

- 231 sites accueillant 267 lycées ;
- 4 336 000 m² de surface bâtie ;
- 186 815 élèves.

Les diagnostics lancés en septembre 2009 ont été confiés à deux bureaux d'études. Les résultats montrent un indice moyen d'accessibilité de 38 %, les obstacles les plus fréquemment relevés étant liés au manque de places de stationnements (pour les enseignants), à l'absence de sanitaires adaptés, d'équipements des escaliers auxquels s'ajoutent les insuffisances des équipements d'ascenseurs, le passage trop étroit des portes ou l'inadaptation des salles de laboratoire. Au plan quantitatif, un nombre moyen de 100 obstacles environ est relevé pour chaque lycée !

Ces diagnostics ont été présentés à un groupe de travail d'une cinquantaine de personnes représentant tous les acteurs : élus, rectorats, proviseurs, associations de parents d'élèves, associations de personnes handicapées, directions départementales des territoires.

Le coût moyen des travaux par lycée oscille entre 368 000 € et 434 000 € hors taxes, sans tenir compte des espaces d'attente sécurisés, des frais de maîtrise d'œuvre et d'honoraires.

Trois scénarios ont été étudiés et en conclusion, après concertation avec le groupe de travail, une programmation a été arrêtée prévoyant :

²⁰ Dans la circulaire interministérielle du 3 janvier 2013, il est demandé aux préfets de veiller à ce que la politique d'accessibilité soit un des thèmes prioritaires pour les années 2013 et 2014 de la DTER.

²¹ Source : Commission accessibilité de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement (ONS).

- le traitement de l'accessibilité complète de tous les sites faisant l'objet d'une opération lourde au titre du programme prioritaire d'investissement, même si elle ne concerne qu'une partie des locaux : 57,5 M€ ;
- la mise en accessibilité dans le cadre d'opérations programmées de 2012 à 2014 : 51 M€ ;
- le financement des opérations au-delà de 2015 pour les autres lycées : 46,1 M€.

L'Ad'AP est en quelque sorte aux établissements existants recevant du public ce que le SDA est aux transports.

Lorsqu'il s'agit d'acteurs privés organisés en réseau (La Poste, les chaînes hôtelières ou les établissements bancaires par exemple), l'Ad'AP doit être décliné à l'échelle départementale et approuvé par les instances décisionnelles des groupes département par département après passage en CCDSA.

Des Ad'AP pourraient également être conçus à l'initiative d'une association de commerçants ou d'artisans afin de régler l'ensemble des questions d'accessibilité d'une rue ou d'un quartier.

Pour ce qui concerne les établissements isolés, un dossier Ad'AP simplifié (pas de diagnostic pour un établissement de cinquième catégorie) nécessite d'être mis au point sachant que le dossier de demande de dérogation demeure une option qu'il n'est pas proposé de modifier.

D'où la proposition suivante :

- 1. Mettre en place des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) établis après concertation et diagnostic global. L'Ad'AP serait un document de programmation financière des travaux d'accessibilité dont la durée de mise en œuvre pourrait s'inscrire dans une fourchette de l'ordre de 3 ou 4 ans, pouvant être reconduits 2 ou 3 ans. Ces agendas devraient être adoptés avant le 31 décembre 2014.***

2. Une impulsion politique forte pour accompagner les acteurs

La mise en accessibilité est un processus qui suppose un engagement déterminé et durable. Il convient ainsi de renforcer le pilotage et la gouvernance de la politique d'accessibilité, de conforter le volet incitatif de la mise aux normes pour les ERP privés de proximité et consolider le fonctionnement des CCDSA à l'approche de 2015. Cette nécessaire impulsion a en outre pour objet d'accompagner la mise en œuvre des Ad'AP.

2.1. Renforcer le pilotage et la gouvernance de la politique d'accessibilité

2.1.1. Impliquer l'ensemble de la société

L'appropriation et la réussite de la politique d'accessibilité supposent un portage politique fort par le Gouvernement. Ainsi, la prochaine réunion du Comité interministériel du handicap sera une illustration de cet engagement.

Il est suggéré plusieurs initiatives sous forme de quatre propositions.

En tout premier lieu, il s'agit d'organiser la phase transitoire proposée par les Ad'AP, phase qui permet en quelque sorte d'enjamber l'échéance de 2015. Pour cela, il convient de recueillir l'accord le plus large possible entre les acteurs (collectivités publiques, associations, entreprises, organisations syndicales) pour établir une stratégie commune consacrant un engagement mutuel devant la société comprenant :

- un rappel des priorités ;
- la réalisation des Ad'AP ;
- les garanties associées, notamment en termes d'évaluation.

Tel est l'objet de la proposition suivante :

2. Organiser une table ronde nationale des acteurs de l'accessibilité afin d'établir une stratégie consacrant un engagement mutuel devant la société par le rappel des priorités, la réalisation des Ad'AP et les garanties associées.

Deuxième initiative :

3. Organiser des états régionaux de l'accessibilité sous l'égide des préfets de région.

Les auditions ont montré que chaque catégorie d'acteurs avait son propre lot de préoccupations. Selon le contexte local, il sera jugé opportun de les traiter plus ou moins séparément afin de limiter les discussions aux problèmes rencontrés dans chaque secteur. Les secteurs d'activité devant ainsi être pris en compte sont les suivants :

- hôtellerie – restauration et tourisme ;
- commerces de proximité et professions libérales ;
- ERP et transport public ;
- monde de la culture, du sport et des loisirs ;
- architectes et secteur du bâtiment.

Le cas échéant, une sixième thématique pourrait être traitée pour les questions liées à l'accessibilité aux technologies de l'information et de la communication, qui ne relèvent pas de la mission.

Les états régionaux auraient pour objectif d'assurer une meilleure appropriation des enjeux de l'accessibilité, de rappeler les termes de la loi, les possibilités de dérogation et le cas échéant les mesures décidées pour faire suite au présent rapport.

Elles permettraient aux élus et autres acteurs de présenter les priorités qu'ils envisagent d'inscrire dans les Ad'AP.

Parallèlement, et c'est la troisième initiative :

<i>4. Faire de l'accessibilité la grande cause nationale 2014 et lancer dès 2013 une campagne de sensibilisation pour que le grand public contribue aux états régionaux.</i>

Il serait opportun d'accompagner cette démarche par un « train de l'accessibilité » incluant un volet sur l'accessibilité du transport ferroviaire, en liaison par exemple avec la mise en place prévue en 2013 d'un renforcement par la SNCF des services accessibles (accès plus renforcé, portail de l'accessibilité ferroviaire).

La quatrième proposition est relative à la formation. Plusieurs dizaines de formations diplômantes doivent appliquer un référentiel accessibilité, mais il n'existe pas d'évaluation globale de leur application. Les architectes sont en principe formés aux règles d'accessibilité. Le rapport remis au ministère de la culture montre cependant que cet enseignement n'est guère valorisé. Selon ce document auquel seules 13 écoles d'architecture (sur 23) ont répondu, la formation à l'accessibilité se borne, pour 12 d'entre elles à une simple présentation de la réglementation. Une seule met clairement en avant les principes de qualité d'usage dans son cursus.

Le secteur du bâtiment et de l'artisanat a de son côté, mis au point des dispositifs de formation ou de labellisation²² que les organisations professionnelles souhaitent étendre afin que, dans chaque département, les professionnels du bâtiment soient formés. Cet engagement mérite d'être souligné et soutenu de manière à mieux le faire connaître et renforcer son impact.

Dans le secteur des transports, les personnels ne sont pas suffisamment formés pour communiquer avec les personnes en situation de handicap, tant aux guichets au moment où une personne handicapée souhaite réserver une place pour personne handicapée qu'en gare pour renseigner clairement les personnes handicapées mentales ou pour permettre de détecter, du fait de son comportement, une personne handicapée psychique.

La conférence nationale du handicap de 2011 a conduit à la décision de créer une chaire d'accessibilité au Conservatoire national des arts et métiers, qui n'a toujours pas été concrétisée à ce jour. En revanche, l'École nationale des Ponts et Chaussées propose aux futurs ingénieurs un module de formation sur cette thématique.

L'insuffisante formation des diagnostiqueurs est aussi souvent mise en avant : une proposition est formulée sur ce point particulier en partie 3.

Mais plus globalement, il apparaît un manque de structuration et d'engagement des pouvoirs publics sur la question de la formation, qui nécessite d'être prise à bras le corps.

5. Mieux structurer et évaluer le dispositif de formation prévu par la loi de 2005 en l'organisant autour d'un plan des métiers de l'accessibilité

2.1.2. Clarifier les fonctions des organismes compétents en matière d'accessibilité

2.1.2.1. Les structures nationales compétentes en matière d'accessibilité

Par définition, chaque ministère est compétent en matière d'accessibilité, mais le travail d'élaboration, d'impulsion et de coordination est de fait réparti entre plusieurs instances. On peut en mentionner six :

Tout d'abord le **Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)** : créé en 1975, le CNCPH est le lieu privilégié de débat entre les associations représentant les personnes handicapées, les organisations syndicales, les collectivités territoriales et l'État. Ses avis sont obligatoirement recueillis pour tout texte d'application de la loi de 2005 ou concernant le monde du handicap. Il évalue la situation matérielle, morale et financière des personnes handicapées. Il produit un rapport annuel, fruit du travail de ses commissions spécialisées et peut être considéré comme une sorte d'instance politique dont émanent des propositions, des analyses sur

²² La Fédération française du bâtiment a mis en place depuis 2004 un cycle de formation sur les enjeux de l'accessibilité et l'a adapté en 2007 pour les ERP. Elle a lancé en novembre 2011 la marque « Les Pros de l'accessibilité ». La CAPEB a mis en place la marque Handibat depuis 7 ans, qui couvre à ce stade environ 4600 entreprises formées en tout ou partie.

tout point intéressant ses membres. Il concourt également à la préparation de la Conférence nationale du handicap qui doit être organisée tous les 3 ans comme le prévoit la loi de 2005. Il n'est pas proposé de modifier la composition, l'organisation ou les compétences de cette instance qui a fait ses preuves.

Le secrétariat général du Comité interministériel du handicap (SG CIH). Le SG CIH est chargé d'animer et de coordonner l'action interministérielle sur l'ensemble de la politique du handicap tant en ce qui concerne l'accessibilité que la compensation ainsi que les établissements accueillant des enfants ou adultes handicapés.

L'observatoire interministériel pour l'accessibilité et la conception universelle (OBIAÇU) a été créé en 2010. Il est composé de plus de cinquante membres émanant des milieux associatifs, économiques, administratifs et des maîtres d'ouvrage, répartis en six collèges. Son président est un parlementaire²³. L'observatoire ne dispose pas d'une équipe d'agents qui lui soit dédiée.

L'OBIAÇU est relativement méconnu malgré une triple mission d'évaluation de l'accessibilité, d'identification des obstacles à la mise en œuvre de celle-ci et de valorisation des bonnes pratiques. Les membres de ses différents groupes de travail semblent à ce jour s'interroger, faute de perspectives claires. Son secrétariat est assuré par le SG CIH en lien avec la délégation ministérielle à l'accessibilité et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

La délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) est un service commun aux ministères en charge du développement durable et du logement. Constituée d'une petite équipe de six agents, elle est très bien identifiée par les acteurs de l'accessibilité. Elle fait office d'interface entre les maîtres d'ouvrage, les associations et les CCDSA en produisant des guides (« Regards croisés ») de référence et d'aide à la décision des Commissions consultatives départementales. Elle diffuse des documents d'information sur l'accessibilité (« Points sur... »), organise des colloques et anime le réseau des correspondants accessibilité en poste dans les directions départementales des territoires. Dans les faits, elle joue un rôle interministériel en matière d'accessibilité et prépare le rapport annuel de l'OBIAÇU dont elle contribue au fonctionnement.

L'observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation sur le handicap (ONFRIH) est une structure émanant de la loi de 2005. Son rôle est d'établir, à travers un rapport annuel, un état des lieux en matière de handicap et d'établir des préconisations en matière de recherche et innovation, formation, prévention et emploi.

L'observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur (ONS), créé en 1995, a étendu ses compétences à l'accessibilité en 2007. Il s'agit d'un organisme indépendant chargé d'évaluer la sécurité et l'accessibilité physique des 67 000 établissements scolaires et universitaires tant publics que privés.

²³ Philippe BAS, sénateur de la Manche.

2.1.2.2. Renforcer l'OBIACU

Afin de renforcer l'efficacité des instances chargées de relayer l'impulsion que le Gouvernement entendra donner à la politique d'accessibilité, il convient de clarifier et de faire connaître les missions de chacune d'entre elles sans fragiliser ce qui fonctionne à la satisfaction de chacun.

Ainsi, plus que d'ouvrir un débat institutionnel sur la création d'une nouvelle structure de type agence, il apparaît essentiel de définir et d'attribuer soit à l'OBIACU, soit à la DMA un certain nombre de fonctions-clés qui ne sont pas aujourd'hui assurées ou peu connues. Les priorités résident en effet davantage dans la mobilisation des acteurs sur les programmations et la mise en œuvre de tout ce qui pourra être engagé en faveur de l'accessibilité réelle. Par ailleurs, les missions de l'ONFRIH sont en cours de redéfinition et il est proposé de :

6. Établir une synergie entre l'Observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation sur le handicap (ONFRIH) et l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (OBIACU) en conférant à cette instance une fonction de référent national en matière d'évaluation, de recherche, d'innovation, de centre ressources et de diffusion de l'information.

Les fonctions préconisées pour renforcer l'OBIACU, au delà de celles d'un seul observatoire, seraient les suivantes :

- évaluation des progrès et des obstacles de l'accessibilité ;
- fonction de recherche et d'innovation ;
- centre ressources et propositions de formations ;
- élaboration et diffusion de guides d'évaluation ;
- suivi et évolution des coûts des technologies et produits ainsi que de la tarification des services liés au handicap et à la conception universelle ;
- analyse et comparaison des règles françaises avec les règles d'accessibilité en vigueur dans les autres pays européens.

2.1.2.3. Constituer un outil statistique approprié

Quand la société française sera t-elle accessible ? Et sur la base de quels critères ? Il est sans doute impossible de répondre à ces questions car il n'existe aucun étalon qui permettra un jour d'affirmer que la société est entièrement accessible. Pour approcher cette notion, deux options existent. La première consiste à vérifier que l'ensemble des réglementations sont respectées, que les travaux sont réalisés et que les budgets ont été mis en œuvre. C'est l'approche statistique et budgétaire.

Le manque de données statistiques fiables en matière d'accessibilité a été mentionné en première partie. La proposition du rapport sénatorial déjà cité, reprise dans le rapport 2012 de l'OBIACU, en faveur d'un renforcement de l'outillage statistique de l'OBIACU est réitérée dans le cadre du présent rapport.

L'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) gère une base permanente de deux millions de bâtiments géolocalisés, couvrant l'ensemble des établissements recevant du public à l'exception notable des bâtiments communaux et des salles de cinéma.

Pour l'instant, il n'existe dans aucun système d'information, de remontées concernant l'accessibilité. Pour y remédier, deux options sont envisageables :

- soit procéder à un suivi statistique de l'accessibilité à partir d'un échantillon représentatif (de l'ordre de 10 000 adresses qui peuvent être réparties géographiquement et par catégorie d'ERP) ;
- soit alimenter un répertoire exhaustif de l'ensemble des ERP sur la base des renseignements transmis par les fournisseurs d'information.

La seconde option ne paraît pas devoir être retenue dans un premier temps eu égard à son coût (plusieurs dizaines d'agents requis contre sept ou huit dans la première option), à ses délais de mise en œuvre et aux difficultés techniques (nature des questions à poser, modalités de vérification etc.).

La recommandation suivante revêt une grande importance dans la mesure où elle permettrait d'apprécier, au 1er janvier 2015, l'état réel de l'accessibilité en France pour les ERP et les transports.

7. Engager, à l'initiative de l'OBIACU et de l'INSEE un suivi statistique régulier de la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des transports afin que les pouvoirs publics puissent disposer, au plus tard au 1er janvier 2015 de données statistiques fiables .

Une seconde approche réside dans la mesure qualitative et l'appréciation que les personnes handicapées elles-mêmes peuvent porter sur l'évolution et l'ouverture de la société à leur égard, au travers des aménagements facilitant leur participation et leur citoyenneté, pour reprendre les termes du titre de la loi de 2005²⁴.

Il apparaît donc nécessaire de disposer d'une photographie pour l'ensemble du territoire, sur un échantillon de population le plus large possible, de la perception de l'accessibilité et de son évolution par les personnes à mobilité réduite elles-mêmes. Il est suggéré de confier cette mission à l'OBIACU.

²⁴ Dans le même ordre d'idée, l'Association des Paralysés de France (APF) publie chaque année un baromètre de l'accessibilité dans les chefs lieux de département.

8. Confier à l'OBIACU la mission de réaliser tous les deux ans auprès d'un échantillon représentatif de personnes handicapées, une enquête qualitative conçue en partenariat, de façon à apprécier auprès de celles-ci l'évolution de l'accessibilité de la société.

Pour permettre à l'OBIACU de mener à bien ces nouvelles missions, il convient de renforcer ses capacités via le renforcement des moyens du SG CIH. Dans la mesure où l'augmentation des effectifs n'est pas à l'ordre du jour dans les ministères, il est difficile de recommander le recrutement de nouveaux agents. En revanche, le recrutement à titre temporaire de quelques personnels pour assurer un suivi renforcé d'ici 2015 et pour les trois années suivantes (durée des Ad'AP) est à envisager.

2.1.2.4. Préciser les fonctions de la délégation ministérielle à l'accessibilité

La délégation ministérielle à l'accessibilité qui pourrait à l'occasion être renommée délégation à l'accessibilité et à la conception universelle, constitue le bras armé de l'OBIACU en sus de son rôle de mise en œuvre de la politique des ministères du logement et du développement durable. Elle doit pouvoir être investie officiellement des missions qu'elle assure de fait et pour lesquelles elle est reconnue. Ces fonctions, celles qui lui sont propres comme celles qu'elle mène en appui à l'OBIACU pourraient faire l'objet d'une lettre de mission comportant des objectifs dans les domaines suivants :

- analyse et diffusion des bonnes pratiques ;
- contribution à l'harmonisation des décisions des CCDSA, sans en faire une instance de recours ;
- rôle de référent et de conseil pour l'ensemble des acteurs ;
- consultation et dialogue entre les acteurs ;
- élaboration de brochures techniques ;
- animation du réseau des administrations déconcentrées en charge de l'accessibilité ;

En outre le rôle interministériel de fait de la DMA doit être reconnu de telle sorte que celle-ci devrait aussi être à la disposition du ministère en charge du handicap.

9. Préciser le rôle et les missions de la délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) et la placer en tant que de besoin à la disposition du ministère en charge de la politique du handicap.

2.2. Conforter le volet incitatif à la mise aux normes des ERP privés de proximité

S'agissant des ERP de proximité, particulièrement les locaux commerciaux, artisanaux et de services, les gestionnaires et exploitants ne disposent pas toujours d'une capacité d'investissement sur fonds propres ou de mobilisation de crédit leur permettant de financer les travaux d'accessibilité. Il serait dommageable que l'absence de levier financier ne consolide le retard déjà pris par ces établissements et renforce l'attentisme à la veille de l'échéance de 2015.

De fait, de nombreux dispositifs existent déjà et couvrent partiellement la question. Ainsi, en matière de pré-diagnostic ou de diagnostic d'accessibilité, la mission a eu connaissance de dispositifs mis en place par les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les Chambres de métiers et de l'artisanat (CMA). La CMA de Paris a par exemple organisé et financé la réalisation de diagnostics gratuits et la CCI de Grenoble a mis en place au bénéfice de ses ressortissants, un diagnostic à coût réduit assuré par des agents formés. Ces initiatives sont à saluer et devraient être généralisées dans la période 2013-2014 sur l'ensemble du territoire.

Un parallèle peut en outre être établi avec des dispositifs sectoriels tels que le prêt à la modernisation de la restauration, qui peut couvrir des investissements d'accessibilité, ou la mise en conformité aux normes énergétiques (prêt Eco-énergie ou « prêt vert » bonifié distribués par Oséo par exemple).

Des actions du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) comportent un volet qui peut inclure jusqu'au financement de l'accessibilité intérieure des commerces²⁵. En Isère, les dépenses sur l'accessibilité ont atteint en 2011 le tiers des dépenses consacrées à des opérations d'investissement. Cette part a toutefois tendance à baisser pour les opérations en attente de décision.

La Délégation ministérielle à l'accessibilité a publié en septembre 2012²⁶ un panorama des dispositifs locaux d'aides à la mise en accessibilité des commerces qui recense de nombreuses actions de communication, d'aide technique et d'aide sur le terrain, d'aide financière ainsi que des démarches globales et de valorisation. Ce document identifie également des facteurs clés pour la réussite des politiques d'accompagnement sur l'accessibilité des commerces. Ces facteurs tiennent en particulier à l'expertise technique, la concertation élargie et la complémentarité des actions (communication, aide technique, valorisation, subventions).

²⁵ Jusqu'à une date récente, les financements liés à des actions du FISAC s'arrêtaient à la porte des commerces. Les circulaires du FISAC permettent aujourd'hui un financement jusqu'à 40 % de la mise en accessibilité pour les opérations concernées.

²⁶ Document disponible sur le site accessibilité du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Au vu de la multiplicité et de la diffusion large des informations de base sur les exigences d'accessibilité²⁷, aucun professionnel avisé ne pourrait valablement prétendre n'avoir reçu aucune alerte sur l'échéance de 2015. La prise de conscience des enjeux reste toutefois variable sur les territoires. La multiplicité des intervenants, la méconnaissance des solutions techniques et la lourdeur des investissements restent des freins très conséquents pour les commerces et établissements de proximité, générant trop souvent un comportement attentiste.

C'est pourquoi les dispositifs incitatifs déjà en place devraient être renforcés de manière conséquente sur la période 2013 - 2014, en prenant appui sur les dispositifs sectoriels (exemple du prêt à la modernisation de la restauration) ou locaux déjà en place (aides régionales à l'investissement par exemple).

La mission préconise d'ajouter plusieurs leviers complémentaires.

Les actions collectives et individuelles du FISAC ouvertes à partir de 2013 devraient assurer qu'aucune opération ne soit mise en œuvre sans que l'accessibilité des commerces et ERP de la zone concernée soit traitée. Le financement devrait alors inclure tous les investissements de contrainte effectués dans les locaux commerciaux, artisanaux et de services pour assurer l'accessibilité, la mise en accessibilité devenant une condition du financement FISAC. Cette orientation devrait être insérée dans les circulaires qui régissent le fonctionnement du FISAC et peut se résumer dans la proposition suivante.

10. Prioriser les travaux de mise en accessibilité dans l'attribution des aides du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et les commerces (FISAC).

Un dispositif horizontal d'incitation devrait être mis en place, soit sous la forme de prêt à taux zéro pour une première tranche de travaux et de prêt bonifié pour une deuxième tranche, soit par une garantie d'emprunt. Ce dispositif devrait être limité aux plans d'investissement définis et engagés durant les années 2013 et 2014. Il pourrait s'appuyer sur la mise en place de la Banque publique d'investissement et le fléchage d'une partie des enveloppes gérées pour le compte de l'État par Oséo. Une option consisterait ainsi à mettre en place avec les Régions un fonds spécifique de garantie, financé par redéploiement parmi les enveloppes gérées par Oséo ainsi que par les organismes de caution mutuelle agissant pour le compte de l'État.

11. Accompagner la réalisation de l'accessibilité dans les ERP commerciaux, artisanaux et de services par la mise en place de prêts bonifiés ou d'une garantie d'emprunt s'appuyant sur le fléchage d'une partie des enveloppes gérées pour le compte de l'État par Oséo.

En outre, il conviendrait d'exonérer totalement ou partiellement de droits de succession les montants consacrés à la mise en accessibilité lors de la transmission dans le secteur de l'hôtellerie-restauration indépendante.

²⁷ Documentation réglementaire et technique, guides d'auto-diagnostic, nombreuses actions d'information des chambres consulaires et des organisations professionnelles, actions des collectivités et de l'État sur les territoires et au plan national ...

12. Dans le secteur de l'hôtellerie-restauration indépendante, prévoir une exonération totale ou partielle des droits de succession couvrant les travaux d'accessibilité à condition que ceux-ci soient réalisés dans les deux ans suivant la transmission.

2.3. Consolider le fonctionnement des CCDSA à l'approche de 2015

2.3.1. La procédure de dérogation est encadrée par la loi

Pour rappel, la loi de 2005 retient, pour les ERP, que des dérogations peuvent être autorisées par le préfet dans les cas limitatifs d'impossibilité technique avérée, de contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural ou lorsqu'il y a disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences. Ce régime de dérogation s'applique aux bâtiments existants lorsqu'ils font l'objet de travaux (article L 111.7-2 du code de la construction et de l'habitation).

La chaîne du déplacement (cadre bâti, voirie, aménagement des espaces publics, systèmes de transport et leur intermodalité) doit aussi être organisée pour permettre son accessibilité totale (article 45 de la loi du 11 février 2005). Les schémas directeurs d'accessibilité rendus obligatoires par la loi peuvent toutefois retenir des mesures de substitution en cas d'impossibilité technique avérée, seul motif de dérogation prévu ainsi que le Conseil d'État l'a récemment rappelé²⁸.

S'agissant des ERP (article L 111.7-3), les exigences d'accessibilité s'appliquent dans leur intégralité à l'échéance 2015. Les établissements existants de catégorie 1 à 4 devront respecter les exigences d'accessibilité applicables au neuf. Pour les ERP de cinquième catégorie, l'obligation minimale est de rendre accessible une partie du bâtiment offrant l'ensemble des services proposés. En outre, en cas de travaux, le principe de la mise aux normes du neuf s'impose. Des mesures réglementaires précisent l'exigence d'accessibilité par type et par catégorie d'établissements. Ces exigences peuvent faire l'objet de dérogations qui demeurent exceptionnelles au sens de la loi et sont subordonnées à l'avis conforme de la CCDSA dans les trois cas précités. Pour les établissements remplissant une mission de service public, les dérogations s'accompagnent obligatoirement de mesures de substitution.

Enfin, outre les sanctions pénales encourues par les contrevenants en cas de non respect des obligations d'accessibilité²⁹, l'autorité administrative « peut » décider la fermeture d'un ERP qui ne répond pas aux exigences fixées (article L 111.8-3-1). Cet élément est important dans la perspective de l'après 2015 car la capacité donnée à l'autorité administrative peut aussi s'analyser comme une obligation d'agir. Dès lors, le constat partagé que les ERP existants ne seront que partiellement au rendez-vous de

²⁸ Arrêt rendu par le Conseil d'État le 22 juin 2012. Cf encadré infra.

²⁹ L'article L 152-4 du code de la construction et de l'habilitation prévoit en cas de méconnaissance des obligations d'accessibilité une peine d'amende de 45 000 euros, transformable en six mois de prison ferme en cas de récidive, ainsi qu'une peine complémentaire d'affichage ou de diffusion

l'accessibilité en 2015 va conduire, si rien n'est fait, à un échec de la loi, la dérogation perdant le caractère exceptionnel voulu par le législateur ou bien les autorités administratives se trouvant placées devant le dilemme d'ordonner la cessation d'activité d'établissements recevant du public, qu'ils soient publics ou privés.

Cette situation prévisible n'est en aucun cas satisfaisante. Le fonctionnement de la procédure de dérogation pour les ERP existants mérite dès lors une attention particulière.

2.3.2. Améliorer le fonctionnement des CCDSA pour le traitement des dérogations

La Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) est constituée dans chaque département auprès du préfet afin de donner des avis à l'autorité investie du pouvoir de police sur les questions de sécurité et d'accessibilité³⁰.

Elle se réunit à géométrie variable, selon les départements, en formation plénière, sous la forme de sous commissions spécialisées, de commissions d'arrondissement, de commissions communales ou intercommunales. Sa composition associe des représentants de l'État et des élus ainsi que, en matière d'accessibilité, quatre représentants des associations de personnes handicapées et trois représentants des propriétaires et exploitants (selon les cas les propriétaires et gestionnaires de logements, propriétaires et exploitants d'ERP ou représentants des maîtres d'ouvrage et gestionnaires de voirie ou d'espaces publics).

Pour l'instant, les CCDSA ont été peu saisies de demandes de dérogations, hormis le cas de travaux importants réalisés sur l'établissement. Les besoins de dérogation des ERP existants ne sont donc pas aujourd'hui déclarés, ce qui rend la situation incertaine et confuse pour l'évaluation du volume prévisible d'activité des CCDSA en 2013 et 2014.

Une tendance est cependant fournie par les statistiques des dernières années puisque le nombre de dossiers instruits par les CCDSA est passé de 59 500 en 2008 à 64 200 en 2009, 67 200 en 2010 et 78 700 en 2011, soit une augmentation de 32 % en quatre ans.

Selon les statistiques disponibles pour 2011³¹, les demandes de dérogations ont porté sur 8,3 % des dossiers d'ERP existants présentés en commission (pour 8,4 % en 2010) et 9,2 % des ERP créés par destination (pour 12,1 % en 2010) soumis aux CCDSA. Les demandes de dérogation ont fait l'objet d'un avis favorable dans 78 % des cas pour les ERP existants (et 67 % des ERP créés par changement de destination).

Le pourcentage de demande de dérogations apparaît donc modéré et stable sur la période récente, le stock des ERP existants ne s'étant pas à ce jour inscrit de manière

³⁰ Décret 95-260 du 8 mars 1995 modifié. Il faut aussi considérer le décret 2006-672 du 8 juin 2006 qui comporte des dispositions horizontales sur les commissions administratives à caractère consultatif

³¹ Cf Point sur la mise en accessibilité au 31 décembre 2011 édité par la DMA (http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/12007-1_DMA-Point-sur_Mise-en-accessibilite_DEF_24-12-12_light.pdf)

significative dans la procédure de dérogation. Il faut donc craindre, au vu des observations convergentes faites à la mission sur l'état d'impréparation des ERP existants à l'échéance 2015, que le calme précède la tempête des demandes de dérogations. Là aussi une première indication nous est donnée par le nombre de dossiers non examinés dans le délai de deux mois, qui est passé de 8 à 225 dossiers entre 2010 et 2011.

L'exigence d'un avis conforme de la commission sur les demandes de dérogation et le traitement cas par cas des demandes justifient, au vu des observations entendues par la mission, de renforcer sur plusieurs points opérationnels le fonctionnement des CCDSA. La critique principale porte sur l'hétérogénéité des pratiques selon les commissions, mais il convient également de renforcer les droits du demandeur pour assurer un meilleur équilibre dans la procédure d'examen. Il faut aussi se préparer à une inflation des demandes de dérogation en 2014, à laquelle le dispositif piloté par les préfets devra être en situation de répondre. Ce sont ces analyses qui justifient la série de recommandations suivantes.

Une première proposition vise à corriger le manque de clarté introduit par la géométrie variable des CCDSA selon les départements, parfois réunie au niveau départemental, parfois infra-départemental. Ainsi, en 2011, le département du Nord a traité 3 378 dossiers de demande de permis de construire examinés par six sous-commissions d'arrondissement et la sous-commission départementale. De son côté, le département voisin, le Pas-de-Calais a examiné 2 700 dossiers instruits par la seule sous-commission.

A l'approche de 2015, pour faire face à l'afflux supposé de demandes de dérogations, il apparaît opportun que les départements denses puissent se doter de plusieurs sous-commissions d'accessibilité. Il apparaît également que les sous-commissions départementales d'accessibilité sont constituées en application des textes réglementaires³² et associent tant le monde de l'entreprise que le monde du handicap. En revanche, rien n'est prévu pour la fixation de la composition des sous-commissions d'arrondissement ni pour les sous-commissions communales placées auprès des communes. Ainsi, les partenaires associatifs et économiques sont-ils bien souvent absents des instances créées à l'échelle des arrondissements.

Il conviendrait d'harmoniser le dispositif des CCDSA en instituant, selon la taille des départements, une sous-commission sur l'accessibilité par arrondissement et en calquant la composition des sous-commissions d'arrondissement sur celle de la sous-commission départementale.

La composition actuelle des sous-commissions ne donne cependant pas entière satisfaction. Les maîtres d'ouvrage sont représentés par trois membres qui ne couvrent pas nécessairement l'ensemble des secteurs d'activité traités en commission d'accessibilité. Il serait sans doute judicieux de prévoir des commissions à composition variable pour que le secteur économique soit représenté en fonction des dossiers traités en séance.

³² Décret n° 2006-1089 du 30 août 2006 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité

Le préfet désignerait par arrêté une dizaine de représentants des maîtres d'ouvrage, mais n'en convoquerait que trois à chaque séance (pour être en conformité avec le décret fixant la composition des sous-commissions), en tenant compte de l'ordre du jour de la sous-commission. Cet arrêté inclurait notamment les représentants des chambres de commerce et d'industrie, des chambres des métiers et de l'artisanat, mais aussi des professions libérales, permettant ainsi de répondre aux attentes de plusieurs interlocuteurs tels que ceux du domaine de la santé.

13. Pour la composition des sous-commissions d'accessibilité, désigner par arrêté préfectoral une dizaine de représentants des maîtres d'ouvrage tout en ne convoquant que trois d'entre eux pour chaque séance en fonction de l'ordre du jour.

La participation des membres bénévoles aux travaux des CCDSA implique, au vu des responsabilités exercées pour le compte de l'État, de s'assurer de leur niveau de préparation et de formation, de même qu'il convient que les frais de déplacement encourus puissent être couverts selon les besoins. Dans cette perspective, pour tenir compte de la diversité des situations rencontrées et des modes de fonctionnement des associations, il est proposé de renvoyer aux associations qui les mandatent l'organisation de la prise en charge matérielle des membres bénévoles des CCDSA. Une part de la dotation nationale réévaluée et allouée par l'État aux associations pourrait être utilisée à cette fin.

D'autre part, la mise en place d'un centre de ressources documentaires(confère supra paragraphe Obiaçu), auquel un dispositif de formation en ligne pourrait être associé, permettrait d'assurer en flux continu une formation adéquate des représentants bénévoles, associations de personnes handicapées tout comme représentants des gestionnaires et exploitants. Des modules de formation pourraient aussi être établis dans ce cadre, leur diffusion en région pouvant alors être assurée par le réseau national d'experts.

14. Assurer un niveau approprié de formation des représentants bénévoles des CCDSA en s'appuyant sur des ressources nationales d'expertise à consolider.

15. Utiliser les dotations nationales de l'État aux associations afin que chacune d'entre elles puisse assurer, selon les besoins, une prise en charge des déplacements occasionnés pour leurs membres siégeant au sein des CCDSA.

L'article 6 du décret 2006-672 du 8 juin 2006 sur le fonctionnement des commissions à caractère consultatif ouvre droit au président de la commission de décider l'audition de toute personne extérieure afin d'éclairer les délibérations. Il est souhaitable qu'une consigne soit donnée afin que cette pratique soit effectivement mise en œuvre par l'audition du demandeur qui en formule la demande, assisté s'il le souhaite d'un expert. C'est bien le moins que d'ouvrir la possibilité à celui-ci d'exposer son dossier dès lors

que l'avis conforme détermine l'issue de la demande et que la spécificité des dossiers peut nécessiter des explications techniques.

La difficulté pour les CCDSA est d'apprécier les cas individuels au regard des prescriptions réglementaires et normatives établies. L'examen des dossiers a pu dans certains cas donner lieu à des demandes de la commission allant au-delà des prescriptions.

Il convient donc de rappeler aux CCDSA que leur compétence d'appréciation demeure limitée dans tous les cas aux exigences réglementaires et normatives établies.

A ce constat s'ajoute celui de la complexité des dossiers notamment pour les ERP gérés par des sociétés unipersonnelles (petits commerces par exemple). Il conviendrait de mettre au point, pour ces petites structures un dossier simplifié et par conséquent moins coûteux à constituer.

16. Rappeler aux CCDSA qu'il convient de s'inscrire dans le cadre des prescriptions normatives établies. Parallèlement, faire étudier par la DMA, dans le cadre concerté habituel, une simplification des dossiers de demande de dérogation relatifs à l'accessibilité.

L'hétérogénéité des pratiques étant connue, la délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) a entrepris avec la DHUP l'élaboration d'une doctrine d'interprétation à destination des CCDSA et des demandeurs, sous la forme de fiches de doctrine ³³ intitulées « Regards croisés ». Ces fiches sont élaborées par un groupe de travail composé de représentants nationaux d'acteurs économiques et d'associations de personnes handicapées. Elles font état des points de consensus atteints sur l'interprétation des règles et des points de divergence qui subsistent. A ce jour, quatre documents ont été établis :

- pour fournir un outil d'analyse financière guidant l'appréciation des commissions sur les éventuelles conséquences excessives du coût des travaux et pour interpréter la disproportion manifeste entre la mise en accessibilité et ses conséquences pour l'établissement,
- sur l'accès à l'établissement depuis le trottoir,
- sur les circulations horizontales dans les ERP existants,
- sur les sanitaires à usage commun dans les ERP existants

La pratique d'un dialogue national entre acteurs économiques et associations de personnes handicapées doit être encouragée pour favoriser l'élaboration d'une doctrine globale de mise en œuvre à destination des CCDSA. Il ne faut pas exclure, sur les points qui ne peuvent faire l'objet de consensus dans un délai court, que la doctrine soit fixée de manière unilatérale par l'administration, tant l'enjeu de

³³publiées sous le double timbre du ministère de l'égalité des territoires et du logement ainsi que du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

l'homogénéité des pratiques des commissions est déterminant pour la crédibilité du dispositif et son efficacité à l'approche de l'échéance 2015. L'année 2013 devrait être mise à profit pour qu'une doctrine nationale vienne couvrir l'ensemble des points d'interprétation, ce qui implique un travail soutenu de l'administration en charge.

L'ensemble des ajustements proposés consoliderait suffisamment les droits du demandeur, sans qu'il soit alors nécessaire de prévoir un dispositif d'appel autre que le recours de droit commun devant le tribunal administratif

Pour établir une plus grande homogénéité des pratiques entre les CCDSA, une éventualité serait d'instituer une procédure de recours au niveau régional (proposition A2 du rapport inter-inspections) ou national établissant des éléments de jurisprudence. La mission n'encourage pas cette voie et ne retient pas la proposition A2³⁴ mentionnée ci-dessus, estimant préférable de traiter la question par les préconisations formulées plus haut. En effet, une procédure de recours consoliderait certes les droits des demandeurs mais ne produirait pas l'effet escompté :

- la création d'une instance d'appel pourrait déresponsabiliser les commissions départementales et induire la généralisation des recours, avec un risque d'engorgement ;
- le temps de mise en place de l'organe de recours et d'une jurisprudence ne permettrait pas une consolidation suffisamment rapide de la doctrine ;
- les moyens supplémentaires à mobiliser pour organiser l'instance de recours devraient être trouvés alors que le cadre budgétaire pour 2013 est défini.

L'enjeu de l'homogénéité des pratiques des commissions est déterminant. C'est pourquoi la mission, reprenant et renforçant la recommandation A3 des inspections formule la proposition suivante :

17. Élaborer une doctrine globale d'intervention des CCDSA par la pratique d'un dialogue national entre acteurs économiques, associations de personnes handicapées et administration produisant des guides d'interprétation des textes, établis de façon à préparer l'augmentation attendue de demandes de dérogations en 2013 et 2014.

³⁴L'ensemble des propositions de ce rapport et les suites qu'il est proposé de leur donner sont rappelées en annexe 3.

3. Ajuster le dispositif normatif dans un cadre concerté

Le présent chapitre a pour objet, pour les différents secteurs mentionnés dans la lettre du Premier ministre, d'examiner les points réglementaires et les procédures susceptibles de pouvoir être modifiés. Il s'agit de mettre à profit le plus efficacement possible les années 2013 et 2014. Il s'agit aussi de ne pas discriminer les secteurs publics et privés, de faire progresser le handicap dans l'ensemble de la société et de prendre en compte la diversité des handicaps. Au total, il est préconisé de prendre les mesures de nature à favoriser l'accessibilité réelle plutôt que de s'enfermer dans le formalisme de la norme et l'intangibilité de la date.

Cela a déjà été mentionné, 2015 est un rendez-vous clé de l'accessibilité et une étape sur la voie de la conception universelle. Car il s'agit aussi d'anticiper sur le vieillissement de la population et de prévoir dès aujourd'hui les aménagements qui faciliteront la vie de demain. Pour faire suite aux nombreuses auditions, aux courriers et aux dossiers consultés, il semble nécessaire de procéder à un allègement de certains textes et de proposer des solutions techniques alternatives non reconnues à ce jour.

Loin de remettre en cause la loi, ces options, souvent adoptées dans des pays considérés comme exemplaires, tels la Suède ou la Grande-Bretagne faciliteront les financements, accéléreront les processus et débloquent les situations les plus délicates.

3.1. S'inspirer des exemples européens ?

3.1.1. L'amorce d'une politique européenne en matière d'accessibilité

La politique du handicap relève en premier lieu des États membres mais, indirectement, elle fait aussi l'objet d'initiatives européennes.

La commission européenne dénombre 80 millions de personnes environ qui n'ont pas la possibilité de « participer pleinement à la société et l'économie à cause d'obstacle environnemental et comportemental »³⁵.

L'Union Européenne dans le cadre de la lutte contre les discriminations entre les personnes, dispose d'une base légale qui fonde son action dans le domaine du handicap.³⁶

C'est dans le domaine de l'emploi et des transports que l'Union européenne a le plus investi la lutte contre les discriminations faites aux personnes handicapées.

³⁵COM (2010) 636 final : communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Stratégie européenne 2010-2020 en faveur des personnes handicapées : un engagement renouvelé pour une Europe sans entrave.

³⁶ Liste des articles des traités en annexe 4

Utilisant l'outil normatif elle a adopté une directive 2000/78/CE qui incite « les États membres à respecter un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail des personnes handicapées ».

En 2003, qui fut l'année européenne des personnes handicapées et à ce titre, une stratégie sur 10 ans a été lancée notamment pour favoriser l'emploi.

La libre circulation des personnes est le second axe privilégié de l'Union pour intervenir dans le domaine du handicap.

En 1993, la Commission Européenne édite un premier rapport sur les mesures à prendre dans la Communauté en matière d'accessibilité aux moyens de transport des personnes à mobilité réduite.

Mais il faudra attendre neuf ans de discussions, pour qu'en 2001 une directive oblige les constructeurs d'autobus à prévoir l'accès aux personnes à mobilité réduite. Les principaux textes seront ensuite adoptés, par le Conseil des ministres des transports : un règlement européen en 2006, applicable directement, concernant les droits des personnes handicapées et à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens. Puis en 2009, a été publié un règlement limitant les possibilités de refus d'embarquement à bord d'un bateau, d'un bus ou d'un autocar, à une personne à mobilité réduite dans le seul cas où sa sécurité serait en péril.

Avec la ratification de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, l'Union européenne a trouvé la source d'un nouvel élan. Une stratégie de l'Union européenne pour les dix prochaines années (2010-2020) présentée le 15 novembre 2010³⁷ vise à éliminer les obstacles entravant pour les personnes handicapées, l'accessibilité aux activités courantes.

En matière d'accessibilité, les principales mesures de cette stratégie consistent à étudier comment exploiter la normalisation et les règles en matière de marchés publics et d'aides d'État pour rendre tous les biens et services accessibles aux personnes handicapées, tout en favorisant le développement d'un marché européen des équipements assistés.

Dans ce contexte, la Vice-présidente et Commissaire européen en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté a proposé « un acte européen pour l'accessibilité ». A ce titre, l'exécutif de l'Union européenne a lancé une étude dont le but sera de relever les obstacles qui empêchent actuellement les personnes handicapées d'accéder aux bâtiments, aux transports et autres services publics. La publication des résultats attendue pour la fin de l'année 2012 a été repoussée au second semestre 2013.

L'octroi de financements européens est enfin un élément fondamental d'incitation dans la politique européenne pour faciliter l'accessibilité. Le Parlement européen a su très vite utiliser son pouvoir de contrôle sur le budget pour faire de l'accessibilité un critère d'obtention aux fonds structurels européens.

³⁷ Confère supra note 35

Parallèlement il a développé des financements européens propres pour faciliter l'accès à la formation (Fonds social européen) et l'accès au bâti (FEDER).

Toutefois, les États membres restent maîtres de la mise en œuvre de la politique sur le handicap et les pratiques en matière d'accessibilité sont riches de leur diversité.

3.1.2. Des pratiques européennes diverses

Une étude³⁸ récente menée par le CERTU en 2011 sur les « bonnes pratiques » dans cinq pays européens (Suède, Pays-Bas, Belgique, Royaume-Uni et Espagne) permet de tirer certaines orientations.

Malgré une forte homogénéité des bénéficiaires désignés de l'accessibilité entre les pays, le degré d'exigence des législations en matière de mise en œuvre et d'organisation varie.

Le concept d'accessibilité ne relève pas des mêmes niveaux d'exigence.

Comme l'Espagne, la Suède et la Belgique, le Royaume-Uni met en place des objectifs généraux. Pour ce dernier c'est la notion d'« adaptations raisonnables » qui prédomine. Cette notion d'après la Commission pour l'égalité et les droits de l'Homme, ne « peut être clairement définie et est justement employée dans le texte de loi afin d'autoriser une plus grande souplesse dans les réponses à apporter ».

En Espagne, certaines régions ont même opté pour la définition de différents degrés d'exigence (bâtiments accessibles, praticables ou adaptables). Si ces législations laissent une grande part d'autonomie aux autorités locales pour négocier et agir afin de trouver des solutions pragmatiques, elles posent la question de l'interprétation des objectifs et de l'inégalité des territoires qui en résultent, l'implication des acteurs étant fondamentale.

Certains pays tels que la Suède, l'Espagne et le Royaume-Uni ont, comme la France, donc fait le choix d'assortir leur réglementation initiale sur l'accessibilité de dates butoirs. C'est un élément incitatif fort pour la réalisation des travaux.

Si la France a retenu l'année 2015, la Grande Bretagne différencie les dates en fonction de la réalité des situations. Ainsi, depuis octobre 2004, les barrières physiques doivent être supprimées pour permettre l'accès à l'ensemble des services aux personnes handicapées. Mais, dans le domaine du transport, la durée accordée est de 22 ans repoussant à 2020 l'obligation de mise en accessibilité pour les cars et les véhicules sur rails, 2015 et 2017 pour les véhicules existants en fonction de leur taille.

La présence de date butoir ne garantit pas pour autant la mise en accessibilité. En Suède, les amendes prévues en cas de non respect de la législation sur la mise en accessibilité sont difficiles à mettre en œuvre, et très peu appliquées. Mais l'absence de date butoir comme en Belgique ou aux Pays-Bas laisse une large place à la concertation et au compromis et peut engendrer un certain immobilisme.

³⁸ « L'accessibilité dans 11 villes européennes », dossier août 2011 CERTU

Dans le bâti neuf, les pays procèdent tous à un contrôle en amont au moment des dépôts de permis de construire. A l'instar des CCDSA en France, la Suède, l'Espagne et le Royaume-Uni ont opté pour la mise en place de comités compétents spécifiques. En Belgique, les pratiques divergent selon les régions et la production d'avis peut suffire. Les permis sont accordés sous réserve de modifications, mais le contrôle à posteriori est souvent inexistant.

L'approche en termes d'objectifs de résultat et de conception universelle est partagée par l'ensemble de ces pays. Il ne s'agit cependant pas de copier simplement ces pratiques car, dans une certaine mesure, certains responsables suédois et belges souhaiteraient pouvoir disposer d'une réglementation plus précise.

3.1.2.1. Des principes d'ajustement préservant les règles structurantes

Les exemples européens sont une source d'inspiration possible pour parvenir à un même objectif grâce à des moyens aussi efficaces qu'une réglementation trop détaillée.

Le but à atteindre n'est pas la dégradation des normes d'accessibilité, mais de faciliter l'acceptation de contraintes liées à celles-ci, d'identifier les normes qui sont le moins efficaces et de favoriser la construction de réponses innovantes et pragmatiques.

C'est pourquoi, dans le présent rapport, il est opté en faveur d'un maintien des normes structurantes et d'une adaptation de certaines autres normes sans nuire à l'objectif d'accessibilité voulu par le législateur. Cette approche relancera la mobilisation des acteurs. L'accessibilité demeurera ainsi un facteur de développement économique, de croissance et de création d'emplois.

Pour autant, tout ne s'arrête pas au 1er janvier 2015. D'une part parce que beaucoup reste à faire mais aussi du fait des progrès technologiques et de certains manques constatés dans la loi de 2005. Il est souhaitable d'aller parfois plus loin encore en matière d'accessibilité.

3.2. Logement : des adaptations mesurées et un renforcement ponctuel de la loi

La loi de 2005 et ses décrets d'application prévoient différents types d'obligations de mise en accessibilité des logements. Les principaux aspects de cette réglementation sont rappelés en annexe³⁹. Plusieurs interlocuteurs ont fait état de difficultés d'application de ces règles pour lesquelles le rapport des trois inspections formule plusieurs propositions.

Les problèmes évoqués en matière de logement se classent essentiellement en deux catégories :

- la conception des aménagements proposés pour la conception des aménagements intérieurs, les arrêtés étant parfois trop précis et entraînant des pertes de qualité d'usage pour les logements de petite taille ;*
- les dérogations dans le neuf, qu'il s'agit de maintenir dans les limites actuelles.*

3.2.1. Des normes devant favoriser la qualité d'usage pour tous

Avant de développer cette partie, il paraît nécessaire de clarifier dans l'encadré ci-dessous certaines notions telles que accessibilité, adaptabilité et visitabilité

Définitions

La notion d'**accessibilité** est définie juridiquement, tant pour les bâtiments d'habitation collectifs que pour les maisons individuelles :

Un bâtiment d'habitation collectif ou une maison individuelle accessible aux personnes handicapées permet à un « habitant ou à un visiteur handicapé, avec la plus grande autonomie possible, de

³⁹ cf. annexe 5.

circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer et de communiquer. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des autres publics ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente » (respectivement articles R111-18-1 et R111-18-6 du code de la construction et de l'habitation pour les bâtiments d'habitation collectifs et les maisons individuelles).

Un logement accessible est donc un logement qui respecte les prescriptions techniques d'accessibilité définies par la réglementation. Ainsi un appartement situé au 2^{ème} et dernier étage d'un immeuble (qui n'a donc pas d'obligation d'ascenseur) est déclaré accessible s'il respecte les normes d'accessibilité : largeur de portes, de couloir et toilettes accessibles. Alors que le même appartement desservi par un ascenseur sera aussi déclaré accessible s'il présente en plus une unité de vie accessible : chambre, cuisine, salle d'eau et séjour.

La notion d'accessibilité d'un logement n'est donc pas la même selon qu'il peut ou non être atteint par des parties communes accessibles (plain-pied, présence d'ascenseur, pallier et couloir larges).

Un logement **adaptable** est un logement qui peut être aisément adapté aux besoins spécifiques des occupants, ce concept s'applique aux logements de rez-de-chaussée et desservis par ascenseur et qui de plus respectent la réglementation accessibilité. Cette adaptation doit être possible – ultérieurement – par des travaux simples. A sa livraison, un logement adaptable ne comporte pas tous les équipements d'accessibilité nécessaires à son occupation par une personne en situation de handicap.

Un logement **visible** est un logement dans lequel tout visiteur, notamment handicapé, peut entrer, se rendre dans la pièce principale et y circuler.

Depuis la parution des textes d'application de la loi de 2005, les logements doivent respecter des règles très précises en matière d'accessibilité. Ces règles ont suscité nombre de réserves, parfois de critiques reposant sur une variété d'arguments dont les plus fréquemment avancés sont les suivants :

- les règles d'accessibilité s'opposeraient à la qualité d'usage pour tous dans les petits logements en réduisant le nombre de mètres carrés des pièces à vivre et en imposant des aménagements qui ne correspondent pas au souhait et à la qualité de vie des futurs habitants ;
- les règles d'accessibilité ne permettraient pas aux architectes de concevoir des espaces accessibles par d'autres moyens que ceux qui sont prescrits de manière très détaillée par les textes réglementaires.

Plusieurs réflexions ont été conduites pour tenter de résoudre au mieux ces questions.

Un premier travail a été effectué au sein de l'OBIACU par le groupe « cadre bâti ». Un second groupe de réflexion constitué à l'initiative de membres du Syndicat de l'architecture, a établi un rapport proposant des solutions visant à résorber les contradictions de la réglementation⁴⁰. Ce groupe a eu l'avantage d'associer dans sa démarche tant les professionnels que des associations impliquées. Le rapport des trois inspections s'appuie lui-même sur ces analyses pour formuler les propositions A1, B1, B2, B3 et B6⁴¹.

Les propositions qui suivent reprennent ces différentes approches et s'appuient également, outre les documents reçus, sur les auditions des représentants des

⁴⁰ Rapport coordonné par Mme Colboc sur l'impact des règles accessibilité dans la construction de logements neufs. Juin 2012

⁴¹ cf. Annexe 3

organismes professionnels ainsi que ceux de l'Association des paralysés de France (APF), de la Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes (CFPSAA) et de l'Association nationale pour l'intégration des handicapés moteurs (ANPIHM).

3.2.1.1. Préconisations

L'objet de ce paragraphe n'est pas de détailler les mesures techniques qu'il convient d'adopter pour fluidifier la situation. A la différence des établissements recevant du public existants dont la problématique est abordée plus loin, le logement neuf n'est pas concerné par l'échéance de 2015 puisque les règles d'accessibilité y sont applicables depuis les décrets et arrêtés publiés en 2006 et 2007.

Les préconisations qui suivent ne sont donc pas liées à l'impératif du respect d'un délai ni à la dictature de l'urgence. Elles sont principalement motivées par le souci de privilégier la qualité d'usage plutôt que le respect absolu d'une norme, de privilégier l'obtention d'un résultat concret plutôt que le respect d'une obligation de moyens qui ne satisfait finalement personne. C'est ainsi que plusieurs principes paraissent devoir guider l'action :

- La conception universelle : un logement accessible ne l'est pas forcément pour chaque type de handicap. Ainsi, la production actuelle de logements engendre une forme d'insatisfaction tant auprès des constructeurs, que de certains architectes et des usagers lesquels estiment soit que leur logement ne correspond pas à leur souhait (douches dites à l'italienne), soit parce qu'il n'est pas adapté à leur handicap ;
- Le consensus : celui-ci doit être vérifié sur un certain nombre de points de la réglementation⁴² ;
- Le pragmatisme : les mesures techniques proposées dans le cadre du rapport dit « Colboc » sont de bon sens et peuvent servir de socle à la recherche du consensus évoqué ci-avant. L'accessibilité au handicap moteur peut donc être exigée pour l'accès depuis l'extérieur, l'entrée dans les pièces d'un logement, l'accès aux toilettes et l'accès aux différentes fonctionnalités de celui-ci. Elle peut être moins contrainte sur les autres aspects (aménagement des salles de bains, des terrasses et des balcons par exemple) à condition que l'ensemble du logement soit adaptable.

Sur le plan technique et compte tenu de la récurrence des arguments avancés par les différents interlocuteurs rencontrés, il semble pertinent d'examiner sous l'angle réglementaire, les prescriptions imposées en matière architecturale telles que :

- l'accessibilité de la porte d'entrée des bâtiments d'habitation collectifs ;
- l'éclairage des parties communes d'un bâtiment d'habitation collectif en tenant compte des capacités techniques offertes par les lampes de type LED ;

⁴² cf. Charte d'engagements pour l'accessibilité, le confort d'usage et la conception universelle entre l'Ordre des architectes et les associations représentatives des personnes en situation de handicap du 22 septembre 2012, qui illustre un exemple de consensus.

- l'accessibilité aux dispositifs de commande ;
- l'accessibilité aux pièces constituant l'unité de vie;
- l'adaptabilité des salles de bain et des cabinets d'aisance ;
- l'accessibilité aux balcons et terrasses ;
- la possibilité d'empiètement entre le débattement d'une porte et l'espace de manœuvre d'un fauteuil roulant ;
- la visitabilité des logements neufs.

Quelques exemples tirés des rapports cités sont présentés en annexe.

Tel est le sens de la proposition suivante :

18. Sur la base d'une concertation conduite par les services du ministère en charge du logement, ajuster la réglementation applicable à la construction de logements neufs, notamment sur les points identifiés par la mission, sans exclure que certains aspects détaillés de la réglementation puissent être renvoyés à des normes de type ISO.

3.2.1.2. Les propositions contenues dans le rapport des trois inspections

Le rapport des inspections préconise (proposition A1) de conférer aux prescriptions détaillées de construction figurant dans les arrêtés le statut de référentiels.

Le remplacement de règles par des référentiels ou des normes de type ISO aurait pu constituer un choix des pouvoirs publics au moment de l'élaboration des textes réglementaires. L'avantage des normes sur les règlements est que les premières sont élaborées sous l'égide d'un organisme indépendant s'appuyant sur un réseau d'experts et sur la base d'un accord entre les parties associées à la démarche. L'inconvénient de la norme réside dans son caractère non opposable.

La proposition des inspections est sensiblement différente en ce sens où il est proposé de présumer de l'accessibilité si le référentiel issu de la réglementation et non pas d'une norme est respecté. La proposition vise aussi à autoriser les constructeurs à respecter la loi par des moyens alternatifs.

Il est vrai qu'en termes de réglementation technique, les pouvoirs publics tendent à revenir sur la logique de moyens qui a inspiré la loi de 2005 pour retenir une approche de résultats (c'est le cas par exemple pour la réglementation thermique 2012).

Mais après avoir interrogé différents interlocuteurs, il apparaît qu'une remise en cause complète d'une telle approche, qui a nécessité de longues discussions et abouti, après concertation, à une forme de consensus, ne recueille pas d'accord suffisant.

Ainsi, la proposition A1 n'est pas retenue de par son caractère général. Il est cependant estimé qu'il serait regrettable de ne pas l'expérimenter soit ponctuellement (cf. proposition n° 19), soit localement dans un cadre contrôlé pour en apprécier les avantages et inconvénients. C'est pourquoi, il est proposé de tester cette approche dans des secteurs où la construction neuve est contrôlée assez étroitement par les

services de l'État ou ses établissements publics, ce qui est le cas dans les zones d'aménagement concerté (ZAC).

19. Dans quelques zones d'aménagement concerté (ZAC) situées dans le périmètre d'un ou deux établissements publics d'aménagement, conduire une expérimentation conférant aux prescriptions détaillées de la construction, le statut de référentiels tout en autorisant les constructeurs à respecter la loi par des moyens alternatifs.

S'agissant des propositions B1 et B2, elles sont accueillies favorablement dans les limites détaillées dans les paragraphes précédents (cf. tableau en annexe).

Sur un tout autre plan, il convient également de clarifier le statut de l'habitat intermédiaire, forme urbaine composée de petits ensembles de plusieurs logements individuels avec ou sans espaces collectifs. Dans le cadre réglementaire actuel, ces logements se voient appliquer la réglementation relative à la maison individuelle, soit des règles plus contraignantes que celles qui prévalent pour les bâtiments d'habitation collectifs auxquels il conviendrait pourtant de se référer. La proposition B6 des trois inspections est donc reprise ici.

20. Assimiler, pour l'application des règles relatives à l'accessibilité, les constructions dites « en habitat intermédiaire » à des bâtiments d'habitation collectifs.

Cette recommandation passe par une modification de l'article R111-18 du code de la construction et de l'habitat.

3.2.1.3. Les logements existants

La loi de 2005 ne concerne pas les logements existants bien que leur aménagement puisse être nécessité par l'avancée en âge, la vente à des personnes en situation de handicap ou en raison d'un accident entraînant une incapacité.

Plusieurs aides existent à ce titre, comme celles de l'ANAH, des conseils généraux au titre de la PCH ou de l'APA. S'ajoute à ces aides directes la possibilité, pour les organismes HLM, de déduire de leur taxe foncière le montant des travaux de mise en accessibilité réalisés dans le parc existant. Cette possibilité reste trop méconnue par ses utilisateurs potentiels.

Il convient aussi de faire en sorte que rien ne puisse s'opposer à la réalisation de tels travaux. La proposition B3 des trois inspections paraît à cet égard de bon sens dans la mesure où elle protège le maître d'ouvrage qui a réalisé des travaux d'accessibilité. Bien qu'elle passe par une mesure de nature législative, elle est reprise partiellement à son compte par la mission.

21. Rendre illégal le refus, par une assemblée de copropriété, d'autoriser l'occupant d'un logement à réaliser à ses frais des travaux de mise en accessibilité dès lors qu'ils sont sans incidence sérieuse sur le gros œuvre et les parties communes de l'immeuble. De même, lorsqu'un logement ancien en location a été rendu accessible, rendre non obligatoire les travaux de remise en état qui touchent à l'accessibilité.

Actuellement ces travaux font l'objet d'une approbation à la majorité simple des copropriétaires.

Les inspections préconisaient d'étendre le champ de cette proposition aux relations entre les bailleurs et les locataires. Mais sous réserve d'expertise complémentaire, la constitutionnalité d'une telle mesure n'est pas acquise.

3.2.2. Limiter les dérogations pour la construction des logements neufs

Le champ d'application des dérogations dans le neuf est strictement limité. Après les différentes tentatives de définition de dérogations pour les constructions de logements neufs, tentatives qui se sont traduites par une annulation d'un décret par le Conseil d'État et deux annulations de dispositions législatives par le Conseil Constitutionnel, il convient d'en rester au contenu de la proposition de loi du sénateur Blanc, telle que celle-ci a été adoptée⁴³.

Contrairement aux autres logements, l'adaptabilité de 100 % des logements neufs ne concernera pas les logements temporaires ou saisonniers⁴⁴. Un décret doit être pris en application de cette loi pour les deux catégories de logements concernées à savoir les logements temporaires (notamment pour les étudiants) et les logements saisonniers. Le rapport des trois inspections propose (proposition B4) que ce décret impose un quota de logements adaptés d'au moins 10 %. La justification de ce chiffre repose sur une volonté de rattrapage afin que le nombre de logements accessibles destinés à une occupation saisonnière augmente sensiblement.

Mais il apparaît que les résidences de tourisme sont soumises, depuis 1986⁴⁵ à des normes exigeant 4 logements accessibles pour 100 lits et un lit supplémentaire par tranche de 50 lits. Ainsi ce sont plutôt de l'ordre de 4 % et non, comme l'indique le rapport inter-inspections, 2 à 3 pour mille du stock des logements de ce type qui sont d'ores et déjà accessibles.

A partir de 2006, ce quota a été porté à 5 % des logements⁴⁶, disposition invalidée par le Conseil d'État. Du fait de cette annulation et dans l'attente de l'application de la loi Blanc, la règle du 100 % adaptable prévaut, conduisant à annuler ou repousser des chantiers ou à livrer des bâtiments mal adaptés.

⁴³ Loi n° 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des MDPH et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap

⁴⁴ Article L.111-7-1 du Code de la construction et de l'habitat (CCH)

⁴⁵ Arrêté du 14 février 1986

⁴⁶ Article 16 de l'arrêté du 1er août 2006

Pour l'application de la loi Blanc, il est proposé de revenir aux dispositions instaurées par l'arrêté d'août 2006, lesquelles avaient fait en leur temps l'objet des concertations utiles et d'une consultation du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). Toutefois, si cela s'avérait pertinent pour l'accueil des groupes, un distinguo pourrait être effectué entre les résidences sociales, les résidences pour étudiants (taux à 5 %) et les résidences de tourisme (taux de 10 %).

La proposition B4 des trois inspections est ainsi revue, la proposition B5 complémentaire sur le plan qualitatif, étant quant à elle, retenue.

22. Pour les bâtiments d'habitation destinés à une occupation temporaire ou saisonnière, prévoir un quota de logements accessibles d'au moins 5 %. Ces logements doivent être directement accessibles aux différents types de handicap. Par ailleurs au moins un sanitaire accessible commun doit être prévu à chaque niveau pour permettre les visites. Les parties communes de ces résidences doivent également être accessibles.

3.2.3. Rendre adaptables les maisons individuelles nouvelles

L'article L.111-7-1 du code de la construction et de l'habitat prévoit que les règles d'accessibilité *« ne sont pas obligatoires pour les propriétaires construisant ou améliorant un logement pour leur propre usage »*.

Il convient de revenir sur cette disposition s'agissant des constructions nouvelles pour deux raisons.

La première est d'ordre éthique. Ce texte permet à un propriétaire de louer ou revendre peu de temps après l'avoir construite, une maison qu'il a fait bâtir en invoquant le fait qu'elle lui était destinée.

La seconde est d'ordre pratique. Dans un contexte de vieillissement de la population, il est opportun de prévoir l'avenir et de disposer d'un parc de logements et de maisons soit directement accessibles soit adaptables, c'est-à-dire pouvant être rendues accessibles par des travaux simples et peu coûteux. Une telle mesure serait profitable aux collectivités publiques qui seraient moins impliquées financièrement dans l'aménagement de ces logements comme elles le font actuellement soit à travers les aides de l'Agence nationale de l'amélioration de l'habitat (ANAH), soit via l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH), déjà citées.

Il est donc proposé que les maisons individuelles soient dès leur construction adaptables lorsqu'elles sont réalisées pour le compte de leur propriétaire. Cette proposition n'est cependant pas d'application immédiate car nécessite une modification législative.

23. Modifier l'article L. 111-7-1 du Code de la construction et de l'habitat afin que les maisons individuelles nouvelles construites pour le compte de leur propriétaire soient adaptables.

Le régime de dérogations applicable aux bâtiments d'habitation collectifs serait bien évidemment également applicable aux maisons individuelles.

3.3. Les établissements recevant du public⁴⁷

3.3.1. Mieux dénombrer et diagnostiquer les ERP

3.3.1.1. Le dénombrement des ERP

Le nombre d'établissements recevant du public (ERP) est généralement estimé à 650 000 environ dont 158 400 classés dans les quatre premières catégories, c'est-à-dire susceptibles de recevoir plus de 300 personnes pour les catégories 1 à 3 et moins de 300 personnes pour la catégorie 4. Les établissements de cinquième catégorie accueillent également moins de 300 personnes, mais le seuil dépend du chiffre minimum fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'exploitation. Il s'agit principalement des commerces de proximité, des professions libérales ainsi que de nombreux bâtiments publics.

Mais il apparaît de toute évidence que le nombre d'ERP est sous-estimé puisqu'il existerait ne serait-ce que dans le secteur privé environ 750 000 établissements commerciaux répertoriés en France dont 7 500 en 1ère catégorie. A ceci s'ajoutent bien évidemment l'ensemble des ERP publics dont 36 000 mairies ainsi que tous les équipements communaux (centre sociaux, salles de sports, salles des spectacles etc), les ERP des départements et des régions, les 67 000 établissements scolaires (55 000 écoles dans le premier degré et 12 000 dans le second degré), les universités, les ERP de l'État sans oublier les établissements de santé et les locaux des professions libérales. Le nombre d'ERP serait ainsi plus proche du million d'établissements que de 650 000. Il est important de mieux cerner cette notion pour aussi mieux apprécier l'ampleur du domaine qu'il convient de rendre accessible.

24. Sous l'égide de l'OBIaÇU, procéder à un recensement du nombre d'établissements recevant du public en les classant par catégorie.

L'application des règles d'accessibilité pour les constructions neuves ne pose pas de réelles difficultés. Les cas de dérogations sont bien cernés même s'ils peuvent donner lieu à interprétation selon les départements. L'application des règles du neuf à l'ancien en revanche pose beaucoup plus de difficultés. Mais celles-ci sont hétérogènes et dépendent bien évidemment des secteurs d'activités ainsi que du statut public ou privé de l'établissement.

3.3.1.2. Les diagnostics

Comme déjà souligné, les diagnostics se sont révélés de qualité inégale. Ils n'ont pas toujours permis aux maîtres d'ouvrage d'exploiter les données analysées pour programmer et financer les travaux nécessaires.

La réalisation de diagnostics sera toujours nécessaire à l'avenir, pour les constructions neuves, pour les bâtiments anciens changeant d'affectation, dans le cadre des Ad'AP pour réaliser les diagnostics qui n'ont pas encore été faits. Il convient ainsi de renforcer

⁴⁷ Règles applicables pour les ERP en annexe 6

la qualification des diagnostiqueurs pour que ceux-ci puissent également estimer le coût et proposer un échelonnement dans le temps des travaux.

Dans un second temps, il peut être envisagé de consolider la professionnalisation de ce secteur en s'orientant vers l'adoption d'une norme ISO.

25. En lien avec les services du ministère du travail, définir une qualification professionnelle de diagnostiqueur et retenir qu'un diagnostic doit comprendre non seulement l'analyse de travaux d'accessibilité à entreprendre mais aussi une estimation du coût et une proposition de programmation de ces travaux.

3.3.2. Une situation contrastée pour les ERP du secteur public ...

Sous cette rubrique, différents types d'établissements sont à distinguer : les bâtiments gérés par les collectivités locales, les établissements scolaires, les établissements hospitaliers et les bâtiments de l'État.

3.3.2.1. Les ERP gérés par les collectivités locales.

La réglementation prévoyait une mise en accessibilité progressive : avant le 1er janvier 2015, rendre accessibles les parties d'immeubles faisant l'objet de travaux et au 1er janvier 2015, rendre l'ensemble du bâtiment accessible. S'agissant de l'ensemble des ERP de 5ème catégorie, le législateur visait une obligation de résultat : accès à l'ensemble des prestations dans une partie au moins du bâtiment et accessibilité en cas de travaux. Les étapes intermédiaires ne présentent désormais plus qu'un intérêt théorique. L'objectif est désormais de tendre vers la mise en accessibilité de tous bâtiments destinés à accueillir du public.

Peu de données existent et il est difficile d'apprécier l'ampleur des travaux restant à mener. Beaucoup de locaux sont partiellement accessibles, notamment les mairies, mais dès qu'il s'agit d'accéder à la totalité du bâtiment, par exemple dans les étages, les obstacles d'ordre techniques et budgétaires surviennent fréquemment .

La démarche Ad'AP proposée en première partie est de nature à répondre aux préoccupations des collectivités territoriales.

En sus de ces recommandations, il est constaté une sous-utilisation des crédits du Fonds pour l'intégration des personnes handicapées dans la fonction publique qui finance aussi les travaux d'accessibilité lorsque ceux-ci concernent simultanément l'accessibilité des employés territoriaux handicapés et l'accès aux visiteurs extérieurs. Suite à la conférence nationale du handicap du 8 juin 2011, ceux-ci ont en effet été abondés de 150 M€ sur trois ans dont 50 M€ pour l'accessibilité des locaux professionnels dans les collectivités territoriales.

26. Inciter les communes petites ou moyennes à utiliser les ressources du Fonds pour l'intégration des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) pour la partie des aménagements ou des accès communs au public et aux salariés de la collectivité.

3.3.2.2. Les établissements scolaires

Là encore, la question de l'accessibilité dans le neuf ne pose pas de problème tant pour les établissements publics que privés, lesquels sont intégrés dans la présente partie.

Pour l'existant, le constat porté par l'ONS est relativement préoccupant puisqu'en 2011 tous les diagnostics n'étaient pas terminés. Mais surtout, il s'avère que devant le coût d'aménagement des établissements existants dont certains sont très anciens, les collectivités responsables n'ont procédé qu'à des mises en accessibilité partielles ou ne concernant que quelques établissements.

D'autres ont pu, dans le cadre d'une restructuration globale, réaliser des travaux complets de mise en accessibilité, comme cela a pu être constaté par la mission au collège Champollion de Grenoble.

L'enquête sur les lycées montre que le coût de mise en accessibilité oscille de 50 à 70 €/m² pour cette catégorie d'établissements. En Rhône-Alpes, le coût total est estimé à 159 M€ pour 267 lycées publics, soit de 30 à 130 €/m². Dans le secteur privé, les coûts sont estimés à 100 €/m² mais ils recouvrent parfois une réhabilitation plus large.

Au vu de ces éléments, l'application d'un principe d'accessibilité raisonnée applicable à tous les types de handicap constitue du point de vue de la mission une perspective à la fois opérationnelle et respectueuse du droit des personnes handicapées.

Faut-il par exemple construire un ascenseur pour tous les bâtiments d'un collège de deux niveaux si les classes du rez-de-chaussée offrent l'intégralité des services de l'établissement, peuvent être facilement aménagées et rendues accessibles ? Toujours est-il que l'objectif est d'assurer une bonne intégration des élèves et étudiants handicapés ainsi qu'un accompagnement de qualité.

3.3.2.3. Les établissements hospitaliers et sociaux ou médico-sociaux

Les associations gérant des structures sociales ou médico-sociales (CHRS, établissements médico-sociaux, ...) estiment que les règles d'accessibilité ne pourront pas être respectées en tous lieux. Selon elles, les dotations publiques ne tenant pas compte de l'impact de la loi de 2005, les aménagements les plus onéreux ne pourront pas être réalisés. Il n'en demeure pas moins qu'il convient d'examiner avec ce secteur les modalités selon lesquelles peuvent être priorisés les moyens dont ils disposent afin que ces structures soient accessibles dans les mêmes conditions que le droit commun.

La Fédération hospitalière de France (FHF) a fait de l'intégration des personnes en situation de handicap l'une de ses trois priorités, consciente du fait que peu d'établissements hospitaliers ont intégré cette réflexion dans leur politique d'accès aux soins.

Par nature, les établissements hospitaliers sont peu ou prou accessibles à certaines formes de handicap, les bâtiments existants étant, comme ailleurs, moins performants. Mais selon une enquête de la FHF 41 % des locaux sont adaptés (et non accessibles) aux personnes handicapées, 37 % le sont en grande partie et 17 % partiellement. Faute de savoir ce que recouvrent exactement ces chiffres, la FHF va compléter le questionnaire qu'elle adresse à ses adhérents et intitulé : « Baromètre du

développement durable en établissement de santé » dont l'accessibilité sera désormais une composante au titre du volet social du développement durable.

3.3.2.4. Les ERP de l'État

L'État, à travers France Domaine, ne dispose que de peu d'éléments agrégés permettant d'analyser l'état d'avancement de la mise en accessibilité de son patrimoine, ce que l'on ne peut que regretter. Cela peut s'expliquer malgré tout par le fait que la politique immobilière de l'État n'existe que depuis 2008.

L'État occupe environ 100 millions de m², mais la part entre les surfaces d'ERP et les surfaces de bureaux n'est pas identifiée. Toujours est-il que près de 9,7 millions de m² ont fait l'objet d'un audit d'accessibilité dont il ressort que 56 % des surfaces ne sont pas accessibles, 14 % le sont et 32 % ne sont que partiellement accessibles. Le coût de la mise en accessibilité de ces surfaces est estimé à 568 M€.

Les schémas pluriannuels de stratégie immobilière doivent désormais inclure un volet accessibilité, ce qui est une orientation récente liée à la rénovation thermique des bâtiments.

Pour mieux apprécier ce qui a été entrepris, il faut porter l'analyse à l'échelle ministérielle ou déconcentrée. Peuvent ainsi être portés au crédit du ministère de la culture, un nombre significatif d'actions tant en ce qui concerne les monuments historiques que les musées (cf par exemple la mise en accessibilité complète du musée Fabre à Montpellier dans le cadre de travaux de rénovation achevés en 2007). Ces actions intègrent une prise en charge large des handicaps, y compris les handicaps sensoriels et mentaux.

S'agissant du ministère de l'intérieur, l'ensemble des travaux nécessaires à la mise en accessibilité des parties des bâtiments où sont délivrées des prestations au public, ont été réalisés. Ces opérations conduites avant 2011, d'un coût total de 16,5 M d'euros, ont bénéficié d'une dotation exceptionnelles du FIPHFP de 5 M d'euros et de crédits du plan de relance à hauteur de 4,5 M d'euros. En ce qui concerne la préfecture de l'Isère la mission a pu constater sur place que les travaux avaient été réalisés. En revanche, la mise en accessibilité totale des 576 ERP de l'administration préfectorale, dont beaucoup sont situés dans des bâtiments historiques, n'en est qu'à ses débuts.

Afin de mieux apprécier l'état d'avancement de l'accessibilité dans les services déconcentrés de l'État, la circulaire du 3 janvier 2013⁴⁸ demande aux préfets de procéder à un recensement précis des bâtiments appartenant à l'État ainsi que dans toute la mesure du possible, de ceux des collectivités locales. Ce travail majeur constituera un support important pour apprécier les avancées, les retards et le cas échéant dégager les priorités d'investissement qui s'imposeront.

Dans l'Isère, les 110 sites bâtis occupés par l'État, ont fait l'objet d'un audit accessibilité. Seuls 5 % de ceux-ci sont en totalité ou quasi-totalité accessibles dont, outre la préfecture, le siège de la direction départementale des territoires et la partie de la cité administrative affectée à la direction départementale de la cohésion sociale. Le montant des travaux nécessaires de mise en accessibilité de l'ensemble du patrimoine de l'État dans ce département se situe dans une fourchette de 14 à 21 M€. Si l'on

⁴⁸ Circulaire en annexe 8

ajoute à ces travaux ceux qui sont rendus nécessaires pour respecter les engagements du Grenelle de l'environnement (échéance 2020) et pour assurer l'entretien normal, le total des investissements représente de l'ordre de 110 M€, pour un montant annuel de 6 M€ de crédits disponibles pour ce type de travaux. Les objectifs d'accessibilité apparaissent donc en décalage avec cette situation budgétaire.

3.3.3. ... qui vaut aussi pour les ERP privés

Trois domaines particulièrement illustratifs sont ici abordés: l'hôtellerie-restauration, les commerces, les locaux des professions libérales. Les constats peuvent en outre être partagés pour un ensemble plus large de secteurs (par exemple les salles de spectacle, les parcs de stationnement, ...).

3.3.3.1. L'hôtellerie-restauration

Ce domaine d'activité est traversé par une crise importante dont l'une des traductions est la disparition d'un nombre important d'établissements relevant de l'hôtellerie-restauration indépendante : 11 %, soit près de 1 700 établissements auraient disparu entre 2003 et 2011⁴⁹.

Par ailleurs, lorsqu'ils doivent réaliser des travaux d'accessibilité, les gestionnaires n'obtiennent que très difficilement une aide bancaire car ces travaux ne sont pas en eux-mêmes porteurs d'un accroissement de l'activité. En revanche, lorsque sont entrepris des travaux de rénovation importants intégrant la mise en accessibilité, le soutien des établissements de crédit est plus aisé à obtenir.

Ainsi, peu d'hôtels et de restaurants seront aux normes en 2015. Les représentants du secteur préconisent un allègement des normes afin d'éviter une dérive vers un dispositif où la dérogation deviendrait la règle. A leurs yeux, les dossiers à constituer sont jugés trop lourds et comme dans d'autres secteurs, il est estimé que le résultat des commissions est aléatoire.

Plusieurs propositions sont formulées par la profession sur le principe suivant : substituer la formule « tous les services sont accessibles » à « tous les espaces sont accessibles ». Cette orientation est complétée par le constat non dénué de pertinence selon lequel lorsqu'une dérogation est acquise, l'établissement bénéficiaire de la dérogation ne sera plus accessible avant un éventuel changement d'affectation ou des travaux de restauration lourds. De ceci découlent de leur part un certain nombre de propositions parmi lesquelles :

- dans l'hôtellerie, mutualisation de chambres pour personnes handicapées : cela signifie que les chambres pour personnes handicapées sont regroupées dans quelques hôtels seulement ;
- dans la restauration, rendre accessibles les espaces principaux de circulation (assurer les services et les cheminements) ;
- supprimer les espaces sécurisés imposés en cas d'incendie car ils ne sont pas opérationnels ni utiles dans un lieu de taille modeste et contrarient d'ailleurs parfois les options de sécurité en faveur de l'évacuation rapide ;

⁴⁹ Source : Fédération autonome générale de l'industrie hôtelière touristique (FAGIHT).

- faire en sorte que les obligations liées à l'accessibilité ne nécessitent pas l'accord de la copropriété ;
- prémunir les preneurs de baux commerciaux qui effectuent des travaux de mise en accessibilité contre une hausse des loyers commerciaux (assimilation à des travaux d'embellissement) ;
- revoir les règles relatives à la visitabilité des chambres non adaptées.

A l'exception de la première proposition dont la mise en œuvre apparaîtrait non seulement complexe mais aussi contraire à l'esprit de la loi, ces points méritent d'être examinés.

3.3.3.2. Le commerce

L'accessibilité des commerces de proximité depuis l'espace public, quelle que soit leur taille, ne sera pas assurée dans les faits d'ici 2015. Des solutions techniques existent pour la première marche comme des systèmes de rampe amovible, mais il faut pour cela que le commerçant soit disponible pour l'installer et que la commune accepte de tels dispositifs qui peuvent présenter un danger sur la voie publique pour d'autres catégories de personnes (personnes âgées, non voyants).

Pour les circulations à l'intérieur des commerces, des solutions pratiques sont proposées comme ne prévoir des zones de 1,40m de large que pour les allées de circulation principale ainsi que pour les zones de retournement tous les 6 mètres⁵⁰, au lieu de les imposer le long de tous les rayonnages (ce qui équivaldrait à perdre d'importantes surfaces de vente pouvant aller jusqu'à environ 40 % de la marchandise exposée à la vente).

3.3.3.3. Les locaux des professions libérales

Au fil des auditions, les professions libérales sont apparues comme étant sans doute les moins bien préparées à l'échéance de 2015. Invoquant le fait que nombre de ces professionnels sont installés dans des immeubles anciens inaccessibles, leurs représentants ont indiqué sans détour que peu a été fait pour rendre leurs locaux professionnels accessibles.

Les représentants du Barreau préconisent d'officialiser les mesures de substitution déjà en cours : rendez-vous à domicile, à la maison des avocats ou au Palais de justice dès lors que ces lieux sont accessibles. Pratiquement aucun de ses membres n'a déposé de dossier devant les commissions départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) à ce stade, étant souligné que les professionnels de bonne foi doivent logiquement chercher à parvenir à l'objectif avant de revendiquer qu'il ne pourrait être atteint.

Les professionnels de santé exerçant en mode libéral se trouvent dans une situation analogue alors qu'une partie de leurs patients est en situation de handicap. Leurs

⁵⁰ cf. Regard croisés, fiche n°3 sur les circulations horizontales au sein des ERP existants : de la largeur des allées, janvier 2013.

organisations professionnelles doivent sensibiliser l'ensemble des praticiens libéraux autour de deux aspects :

- les solutions pour l'aménagement des cabinets médicaux et para-médicaux présentées dans la brochure « Les locaux des professionnels de santé : réussir l'accessibilité »⁵¹ ;
- les possibilités de dérogation dans les ERP existants sachant qu'une présence organisée des professions de santé en CCDSA (cf. partie 2) devrait permettre d'instaurer une relation de confiance entre elles et l'administration.

3.3.4. Propositions pour l'ensemble des ERP

3.3.4.1. Une démarche concertée

La proposition de mise en place des Ad'AP est de nature à répondre à un grand nombre de préoccupations émises par les gestionnaires et exploitants d'ERP.

En complément, des ajustements réglementaires demeurent souhaitables, notamment dans quatre secteurs.

Certains sujets abordés ci-après ont fait l'objet d'un consensus traduit dans les fiches Regards croisés. Leur traduction réglementaire allégerait la charge de travail des CCDSA et conférerait à ces accords une plus grande sécurité juridique.

Pour les établissements scolaires et universitaires existants, il semble important de retenir une approche en terme d'accessibilité raisonnée en :

- étudiant la possibilité de ne rendre accessible qu'une partie des bâtiments liés à la scolarité tout en veillant à l'accessibilité des services communs tels que restaurants scolaires, foyers, gymnases etc. ;
- examinant les alternatives en matière d'organisation susceptibles de restreindre les programmes de travaux (par exemple, possibilité de limiter les déplacements des élèves entre les différentes classes).

Dans le secteur de l'hôtellerie, il s'agit d'éviter d'aggraver les difficultés réelles du secteur et ainsi :

- tout en maintenant le quota actuel de chambres accessibles, examiner une modification de l'arrêté exigeant que toutes les chambres non adaptées soient visitables ;
- relancer le groupe de travail et d'étude prévu à l'article 11 de l'arrêté du 21 mars 2007. Comme prévu par l'arrêté, cette formation devrait pouvoir proposer annuellement aux ministres chargés de la construction, du tourisme, et des personnes handicapées des mesures favorisant la prise en compte de tous les handicaps dans les établissements hôteliers existants, l'amélioration de l'offre d'hébergement, l'aménagement des chambres adaptées, dont notamment le

⁵¹ Brochure éditée en juillet 2012 par les ministères en charge des affaires sociales, du logement et du développement durable

mobilier et les équipements sanitaires, et le développement du label "tourisme et handicap".

Dans le secteur de la restauration, il serait judicieux de privilégier une approche de type « accessibilité aux services » en regardant s'il est possible de :

- ne rendre accessibles que les espaces de circulation principaux.
- Faciliter l'utilisation de technologies d'accès aux étages les moins coûteuses
- ne rendre obligatoire qu'un cabinet d'aisance accessible.

Dans le secteur du commerce, il convient :

- pour l'accès depuis l'extérieur, d'étudier les utilisations possibles de rampes amovibles ou rétractables ⁵²;
- examiner la possibilité de réserver la largeur aux circulations principales en prévoyant des zones de retournement disposées régulièrement.

Au total, il est proposé de reprendre un cadre méthodologique analogue à celui recommandé ci-dessus pour le logement en mettant en avant une approche plus performantielle de la réglementation, tel qu'exprimé dans la proposition suivante :

27. Sur le fondement d'une démarche concertée, pilotée conjointement par les ministères du logement et de l'intérieur, ajuster la réglementation applicable aux établissements recevant du public notamment dans les domaines suivants : établissements scolaires et universitaires, hôtellerie, restauration et commerces.

3.3.4.2. Les propositions contenues dans le rapport inter-inspections

Sont examinées ici les propositions A4, C1, C2 et C4 de ce rapport⁵³.

La proposition A4 consiste à prévoir des marges d'erreur admissibles par rapport aux normes édictées, tenant compte des tolérances professionnelles couramment admises. Sur le fond la proposition est compréhensible, mais dans la mesure où des tolérances sont admises pour tous travaux dans un bâtiment (de l'ordre de plus ou moins deux centimètres pour 10 mètres), elles s'appliquent aussi aux règles d'accessibilité sans qu'il soit besoin de modifier la réglementation.

La proposition C1 recommande d'ouvrir le chantier d'une révision des normes d'accessibilité pour les ERP existants. Les propositions formulées dans les paragraphes précédents pour ce qui concerne le scolaire, le commerce, l'hôtellerie-restauration vont dans ce sens.

En revanche, la proposition C2 consistant à définir un objectif révisé pour 2015 pour les ERP existants dès lors qu'ils respectent un certain nombre de conditions, n'est pas retenue. D'une part, elle induit une complexité réglementaire supplémentaire au

⁵² Cf. photo annexe n° 7

⁵³ Cf. récapitulatif en annexe 3

moment où le Gouvernement s'oriente vers une simplification de la réglementation. D'autre part, elle introduit une accessibilité à plusieurs vitesses et repousse de fait les délais imposés par la loi, ce qui a été écarté au début du présent rapport.

La proposition C4 consiste à mieux tenir compte des contraintes financières et techniques pour la réglementation des hébergements touristiques, les hébergements légers de loisirs et les campings. La question des hébergements touristiques a été traitée dans le chapitre relatif au logement.

En ce qui concerne les hébergements légers de loisirs et les campings, il se trouve que ceux-ci sont à la fois des établissements recevant du public (pour l'accueil, les sanitaires et les salles communes) et des installations ouvertes au public (IOP). Ces dernières ne font l'objet d'aucune définition mais les règles d'accessibilité leur sont applicables. Pour l'instant, malgré ce qui est prévu par la loi de 2005, aucun texte n'a été pris pour les terrains de camping. Il convient d'y remédier. Mais ce vide juridique est aussi l'occasion de tester une approche par la recherche d'un objectif de résultats plutôt que de fixer des objectifs de moyens, d'où la suggestion sous forme de proposition suivante :

28. Sous le pilotage du ministère en charge du tourisme, établir une réglementation relative à l'accessibilité des hébergements légers de loisir et des terrains de camping en recherchant un objectif d'accessibilité par l'application de référentiels s'inspirant des exigences du label Tourisme et Handicap.

3.3.4.3. Une nécessaire maîtrise de la tarification des produits et services

L'accessibilité physique et matérielle est fondamentale. Mais lorsque celle-ci est acquise au prix d'un surcoût non justifié pour les personnes handicapées, ce surcoût devient rédhibitoire. Plusieurs exemples montrent que c'est parfois le cas :

- augmentation très sensible du prix des chambres d'un hôtel après aménagement, tarif devenant inaccessible pour les personnes handicapées ;
- non gratuité effective (car physiquement impraticable) des parcs de stationnement d'un aéroport non ou très mal desservis par des transports collectifs accessibles ;
- augmentation pouvant aller jusqu'à 30 centimes par litre de carburant pour le service à la pompe d'un véhicule conduit par un conducteur handicapé ;
- surfacturation du fauteuil lors de la prise en charge par un taxi ou par une compagnie aérienne à bas prix.

Une partie de ces entraves relèvent probablement d'une discrimination au sens de l'article L 225-1 du code pénal⁵⁴. Toujours est-il que dans la mesure où certaines

⁵⁴ Passible de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende lorsque la discrimination consiste à entraver l'exercice normal d'une activité économique.

dérives peuvent se produire, il est important de pouvoir les identifier, fonction qu'il a été proposé de confier à l'OBIAçU⁵⁵.

Dans l'immédiat, il conviendrait que les services en charge de la concurrence rappellent aux professions qui pourraient être concernées, les modalités de prise en charge des personnes handicapées et l'interdiction de leur opposer toute discrimination directe ou indirecte.

29. Après constatations éventuelles des services en charge de la concurrence, rappeler aux organisations professionnelles concernées, l'interdiction de pratiques et de tarifs introduisant toute forme de discrimination directe ou indirecte à l'encontre des personnes en situation de handicap.

3.3.5. La superposition des normes de sécurité et d'accessibilité

Les mesures de sécurité que doivent respecter les ERP figurent dans articles L. 123-2 et R. 123-3 à R. 123-7 du Code de la construction et de l'habitat. Le règlement de sécurité précise, pour chaque catégorie d'établissement le nombre de personnes handicapées circulant en fauteuil roulant au-delà duquel des mesures particulières de sécurité sont nécessaires. Ce règlement est fixé sur la base d'un pourcentage de personnes handicapées par rapport à l'effectif total du public pouvant entrer dans l'établissement.

Par ailleurs, plusieurs dispositifs imposant des mesures de sécurité spécifiques pour les personnes handicapées ont été pointées lors des auditions pour leur inadaptation.

L'un de ces points concernent plus spécifiquement les espaces d'attente sécurisés (EAS). Les espaces d'attente sécurisés ont été créés par un décret du 7 novembre 2011⁵⁶. Ce sont des zones ou des locaux conçus et aménagés en vue de préserver avant leur évacuation les personnes handicapées qui ont besoin d'aide pour sortir. Ces espaces doivent offrir une protection contre les fumées, les flammes et le rayonnement thermique pendant une durée minimale d'une heure.

Selon les informations recueillies, ces espaces semblent fonctionner correctement dans les ERP où il existe un personnel d'accompagnement ou d'encadrement exerçant une fonction de protection et dédié aux personnes qui s'y trouvent (personnes handicapées, personnes âgées, scolaires) et entre lesquels des relations personnalisées ont pu être établies. Pour illustrer ce point, viennent bien évidemment à l'esprit des lieux de type fermé tels que les établissements hospitaliers, les établissements médico-sociaux ou les établissements scolaires. Les EAS semblent par contre moins appropriés pour des lieux publics de type ouvert, où aucun personnel n'est par principe dédié à la prise en charge d'une personne handicapée. Il est difficile d'imaginer ce que peuvent éprouver une ou deux personnes isolées dans un EAS attendant les secours pendant que le sinistre se propage et alors que toutes les personnes valides ont pu sortir. Au-delà de ce facteur humain, les contraintes techniques et budgétaires sont très difficilement surmontables pour les espaces de faible taille ou pour les lieux qui ne sont pas exclusivement des ERP (évacuation des

⁵⁵ cf .première partie du rapport

⁵⁶ Décret n° 2011-1461 du 7 novembre 2011. Article 4.

fumées dans un espace commercial situé au rez-de-chaussée d'un bâtiment d'habitation collectif, par exemple).

Il est à noter que la Commission centrale de sécurité sur l'élaboration des normes a proposé un toilettage des textes trois ans après la création des EAS, toilettage qui semble en effet opportun pour tenir compte des aspects à la fois psychologiques et pratiques des EAS.

Enfin dans leur rapport, les inspections proposent de ne pas rendre rétroactive pour l'accessibilité la transformation juridique pour la sécurité des résidences de tourisme de la catégorie d'habitation à celle d'ERP (proposition C3). Tout en étant favorable à cette proposition, il y a lieu d'être conscient de la complexité de la situation qui va en résulter puisque des bâtiments relèveront ainsi de la réglementation sécurité d'un ERP et de la réglementation habitation pour l'accessibilité. Sans en faire une proposition, il est recommandé aux ministères du logement et de l'intérieur de se rapprocher pour simplifier la situation juridique actuelle de ces résidences.

3.4. Les transports publics, la voirie et les espaces publics

3.4.1. Les transports publics⁵⁷

3.4.1.1. Problèmes rencontrés

Par accessibilité aux transports publics, il faut entendre :

- accessibilité aux matériels : bus, autocars, trains, tramways et avions ;
- accessibilité aux aéroports, aux gares ferroviaires et routières. Mais il s'agit, en l'espèce d'ERP, ce qui renvoie aux paragraphes précédents ;
- accessibilité des arrêts ce qui renvoie pour partie aux aménagements de la voirie.

Le fait que la date d'échéance de mise en accessibilité soit le 12 février 2015 et non le 1er janvier comme pour les ERP est un point à relever.

Comme cela a été rappelé en première partie, des progrès significatifs ont été apportés en matière de transports publics. Mais ces avancées bénéficient davantage aux résidents utilisant les transports urbains qu'aux usagers des transports péri-urbains ou interurbains. En dépit de cette mise en mouvement, les retards sont reconnus par les AOT et les professionnels⁵⁸. En outre, lorsqu'ils existent, les programmations de travaux et les marchés de renouvellement de matériels dépassent assez sensiblement l'horizon 2015.

Pour les AOT, l'une des questions les plus préoccupantes est effectivement celle des transports interurbains et en milieu rural.

L'exemple de l'Isère est à ce titre assez illustratif. Le SDA de ce département a été adopté en 2008. Il représente un volant budgétaire de 53,4 M€ échelonnés sur 8 ans

⁵⁷ Les règles applicables aux transports sont en annexe 9

⁵⁸ Cf. données chiffrées sur les retards pris dans l'élaboration des SDA en première partie.

pour 26 lignes. Mais le nombre total d'arrêts est de 11 000 dont plus de 8 000 arrêts scolaires. Le coût moyen d'aménagement d'un arrêt étant de 20 000 €, ceci représente un montant total de 220 M€. La mise en accessibilité des cars représente 16 M€, encore s'agit-il là d'un simple aménagement des autocars existants. On voit bien là que le respect strict des textes est incompatible avec les capacités budgétaires d'une collectivité départementale fut-elle d'une relative importance.

Les responsables d'AOT considèrent ainsi que la réglementation impose deux contraintes cumulatives :

- rendre l'ensemble des transports et des points d'arrêt accessibles pour tout type de handicap ;
- organiser un transport à la demande pour les personnes handicapées qui ne peuvent en toute hypothèse, pas accéder aux transports, même lorsqu'ils sont accessibles.

Les élus constatent que de manière générale, lorsqu'un transport à la demande existe, il est systématiquement privilégié, ce qui rend de leur point de vue peu pertinente la mise en accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt. La mission a sur ce point, rencontré les élus de la communauté de communes de Voiron dont le SDA a été annulé par le Conseil d'État car le schéma prévoyait de ne pas rendre tous les points d'arrêt accessibles sans justifier en quoi une partie de ces arrêts ne pouvaient pas être aménagés. Cette décision, analysée plus en détail dans l'encadré suivant, fragilise l'ensemble des SDA conçus sur les mêmes principes et, dans un certain sens, encourage l'attentisme.

Arrêt du Conseil d'État « Communauté d'Agglomération du Pays du Voironnais »

Le Schéma directeur d'accessibilité d'un Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ne répond pas à l'objectif d'accessibilité de son réseau aux personnes handicapées, s'il prévoit la mise en accessibilité de seulement 42 % des points d'arrêts. Le coût global excessif des aménagements ne peut suffire à lui seul pour justifier la procrastination par l'EPCI.

Telles sont les leçons à tirer de l'arrêt du conseil d'État du 22 juin 2012 « Communauté d'Agglomération du Pays du Voironnais » qui confirme l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 1^{er} juillet 2010.

En l'espèce, la collectivité avait adopté un schéma directeur d'accessibilité dans lequel 1030 points d'arrêts, dont 380 de lignes régulières, soit 60 % des arrêts du réseau ne seraient pas rendus accessibles dans le délai prévu par la loi.

Les motifs invoqués par l'EPCI sont essentiellement financiers, l'impossibilité technique avérée étant requise pour une centaine de points d'arrêt. Or seul ce dernier motif est prévu à l'article 45⁵⁹ de la loi du 11 février 2005 pour déroger à l'obligation de rendre les réseaux de transport collectif accessibles aux personnes handicapées.

Le Conseil d'État dans cet arrêt, a fait le choix d'une interprétation stricte de la notion d'« impossibilité technique avérée ». Elle « doit être appréciée au cas par cas, pour chaque ouvrage ou équipement en fonction de ses caractéristiques propres, et ne saurait résulter que d'un obstacle de nature technique impossible à surmonter ou qui ne pourrait être surmonté qu'au prix d'aménagements spéciaux d'un coût manifestement hors de proportion avec le coût habituellement supporté pour rendre accessible le type d'ouvrage ou d'équipement considéré ».

Telles sont les leçons à tirer de l'arrêt du conseil d'État du 22 juin 2012 « Commune d'Agglomération du Pays du Voironnais » qui confirme l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 1^{er} juillet 2010.

Dernière observation enfin, le fait que les autorités en charge de l'organisation des transports ne soient pas compétentes pour l'aménagement des arrêts et de leurs abords amène à des situations incohérentes. Il se peut en effet que sur une ligne de bus, l'ensemble du matériel soit parfaitement accessible mais que sur son parcours, seule une partie des arrêts et des accès le soit, leur aménagement étant de la responsabilité des communes ou intercommunalités traversées.

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, la mission est amenée à formuler les propositions suivantes.

3.4.1.2. Propositions pour les transports publics

En ce qui concerne le matériel roulant, sauf à s'assurer que les appels d'offres pour l'attribution des marchés de transports prévoient expressément l'utilisation par les transporteurs d'un matériel aux normes d'accessibilité, la mission prend en compte la volonté des AOT et des transporteurs ainsi que les limites du tissu industriel et n'émet pas de recommandation particulière sur ce point.

Trois sujets retiennent cependant l'attention.

- *Les transports scolaires*

⁵⁹cf. annexe 9.

En ce qui concerne les transports scolaires, la mission est attentive à ce que l'accessibilité de l'ensemble des élèves soit garantie. Ainsi, s'il est souhaitable de maintenir l'exigence d'un matériel roulant accessible, ne serait-ce que pour les élèves ou les étudiants qui sont accompagnés, l'accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt ne semble en revanche pas une condition impérative du succès de la mise en accessibilité des transports. Cette considération est renforcée du fait que ces points d'arrêts changent d'une année sur l'autre. Il convient cependant de faire partager cette analyse par les intéressés d'où la recommandation suivante :

30. Sous l'égide de la DMA, organiser une concertation avec l'ensemble des acteurs de la communauté éducative, les associations de personnes handicapées, les organismes de transports et les autorités organisatrices du transport scolaire pour examiner la pertinence du maintien d'une exigence d'accessibilité pour l'ensemble des points d'arrêt ne desservant que les lignes de transports scolaires.

- *Les transports à la demande*

La question des services à la demande mérite d'être abordée. Il arrive parfois de confondre plusieurs notions :

Les services publics de transport comprennent les transports réguliers et les transports à la demande lesquels peuvent prendre :

- Soit la forme de transports pour personnes à mobilité réduite (TPMR)⁶⁰. Ces services proposent une offre complémentaire au réseau de transport existant pour des besoins ou des handicaps spécifiques (transports de personnes handicapées vers des établissements de service et d'aide par le travail par exemple). Il s'agit de transports spécifiques tels que le PAM en Île-de-France ou Optibus à Lyon ;
- Soit la forme de transports à la demande généralistes, ouverts à tous, y compris aux personnes valides, dans des zones peu denses, là où l'exploitation de lignes régulières d'autocars est trop coûteuse et ne touchant qu'une clientèle très peu nombreuse.

Les transports de substitution sont organisés en cas d'impossibilité technique avérée de rendre accessible une ligne de transport donnée. Le réseau d'autobus parisien peut à cet égard être considéré comme un réseau de transports de substitution au métro.

Mais chaque service de transport spécialisé présente en fonction des territoires et des besoins, des organisations, des périmètres administratifs, des conditions d'accès et des tarifications différenciés qu'il apparaît utile d'harmoniser, notamment pour les zones rurales dont on a vu plus haut qu'il n'était pas suffisamment tenu compte de leurs spécificités.

⁶⁰ Les services de transports spécialisés ont été inventés par le GIHP à Nancy dans les années 60 puis réglementés en 1978 en faveur de personnes dont le handicap est manifestement incompatible avec les contraintes d'exploitation.

31. Engager sous la responsabilité du ministère des transports un travail de spécification permettant d'assurer une véritable complémentarité entre les transports publics réguliers et les transports à la demande dans les zones peu denses.

- *Les transports interurbains*

Les transports péri ou interurbains rencontrent des difficultés particulières tenant au chevauchement des compétences sur la voirie et ses abords ainsi qu'à l'étendue des réseaux. La mission estime cependant que le principe d'un aménagement de l'ensemble des points d'arrêts doit être maintenu dans toute la mesure du possible. Mais cela suppose que deux conditions soient alors remplies. Afin d'en limiter le coût, il est nécessaire tout d'abord d'en prévoir l'échelonnement dans les SDA⁶¹. Il est ensuite nécessaire de mettre au point des solutions techniques moins coûteuses, pouvant être produites industriellement et installées aisément. Il pourrait s'agir par exemple « d'arrêts accessibles modulaires » pouvant être amovibles⁶². La mission a pu relever que de tels dispositifs existaient par exemple en Espagne ainsi qu'à Nice.

32. Pour les transports interurbains, demander au Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) d'analyser, de tester et d'évaluer le coût, dans un délai de six mois, les dispositifs existants de type « arrêts accessibles modulaires » et parallèlement, d'engager avec l'Agence française de normalisation (AFNOR) un processus de normalisation de ces nouveaux arrêts.

La dissociation des compétences entre les gestionnaires de la voirie (communes, départements) et ceux du SDA ne permet pas d'assurer une maîtrise d'œuvre de la chaîne de déplacement. Les incohérences relevées pour cette raison invitent à saisir l'occasion du prochain vecteur législatif relatif à la troisième étape de décentralisation pour :

33. Transformer les Autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) en Autorités organisatrices de la mobilité durable (AOMD) afin que l'autorité en charge des transports soit également compétente pour l'aménagement des points d'arrêt et de la voirie à leurs abords. En milieu rural, favoriser l'extension de la compétence des AOT à l'aménagement des arrêts et de leurs abords par convention entre les collectivités concernées.

3.4.2. La voirie et les espaces publics

Le plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) fixe les projets envisagés en vue de rendre accessibles les circulations piétonnes, les parkings, les places, parcs et jardins. Il est élaboré, comme le SDA, en concertation avec les associations représentatives de personnes handicapées ou à

⁶¹ Cf. développements sur les Ad'AP.

⁶² Il existe des équipements de cette nature faisant appel à des matériaux en plastique dur, imputrescibles, résistants et normalisés ou encore à des modules en béton préfabriqué aisés à assembler.

mobilité réduite ainsi qu'avec les associations de commerçants, les représentants des AOT et si nécessaire, avec l'architecte des Bâtiments de France. Lorsqu'un PDU existe, le PAVE doit y être intégré.

A la différence des autres éléments placés sur la chaîne de déplacement, il n'est pas fixé de date limite de mise en accessibilité de la voirie. Ceci est justifié par le fait qu'il était inenvisageable tant au plan des délais que des coûts, de transformer l'ensemble des rues et parcs du pays en vue de les rendre tous accessibles.

La faible proportion de petites communes (cf partie 1) s'étant engagées dans l'élaboration d'un PAVE s'explique pour partie par le manque de moyens techniques

C'est pourquoi il convient de soutenir les communes qui continueront à rencontrer des difficultés financières ou techniques, en particulier pour la phase diagnostic des PAVE. Depuis quelques années, elles reçoivent le concours de fonctionnaires des directions départementales des territoires (DDT) sous forme d'une « Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire » (ATESAT). Depuis 2009, près de 11 800 missions ont été conduites par les DDT sur ce champ. Celles-ci sont sur le point d'être suspendues.

Cependant, le Président de la République a déclaré devant le Congrès des Maires de France: *« Je veux enfin parler de la responsabilité de l'État dans son expertise, (...) l'ATESAT (...) bien connue de beaucoup d'élus (...). Je vous annonce que l'État continuera à mettre à disposition des collectivités locales les compétences de ses techniciens et de ses ingénieurs pour vous accompagner sur les projets les plus complexes »*. Il y a lieu de considérer que les PAVE sont des projets de cette nature, aussi, il paraît indispensable de :

34. Prolonger en 2013 l'aide technique apportée par les services déconcentrés de l'État aux communes de moins de 200 habitants sous la forme de l'ATESAT.

Cette proposition rejoint celle formulée par l'OBlAçU dans son rapport 2012 qui fixait cependant un seuil de 500 habitants, seuil qui concerne potentiellement 20 100 communes alors que le seuil de 200 habitants correspond à environ 10 000 communes.

Mais à défaut d'ATESAT, et lorsque cette aide sera éteinte, le relais doit pouvoir être pris à l'échelle intercommunale. Comme le préconise la circulaire interministérielle du 3 janvier 2013, les préfets doivent, dans un premier temps encourager les communes rurales à transférer la compétence « élaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics » à leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Mais l'opportunité du projet de loi de décentralisation invite à aller plus loin :

35. Pour les communes rurales, prévoir, à l'occasion du projet de loi relatif à la troisième phase de décentralisation, une disposition transférant la compétence « élaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics » à leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

3.5. Tenir compte de toutes les formes de handicap

Bien souvent, des aménagements simples permettent de faciliter la vie de nombreuses personnes pour lesquelles se déplacer, faire ses courses ou ses démarches constituent un véritable parcours du combattant au quotidien.

Les éléments concrets permettant de rendre un immense service aux personnes atteintes d'un handicap sensoriel ou d'un handicap intellectuel ne figurent pas dans les dossiers d'accessibilité ou ne sont pas suffisamment précis. Il convient ainsi de rappeler que tous les établissements recevant du public et autres points de la chaîne de déplacement devraient intégrer dans leur aménagement :

- des bandes pododactiles signalant les obstacles aux aveugles et mal-voyants ;
- des bandes d'audio-guidages dans des lieux tels que les gares ou les aéroports ;
- des informations sonores audibles dans les transports ;
- des indications écrites contrastées pour les mal-voyants⁶³ ;

Le traitement de l'accessibilité par des aménagements techniques ne peut cependant suffire pour certaines formes de handicap. Ainsi, les personnes atteintes d'un handicap psychique requièrent davantage encore un accompagnement humain dans la vie en société, notamment pour l'accès au logement. Pour elles, la formule de logements regroupés en résidence accueil est une des solutions appropriées. De la même manière, le handicap cognitif requiert des réponses spécifiques en particulier sur l'éducation, l'enseignement et l'emploi.

Sur un tout autre plan, des technologies qui n'étaient qu'expérimentales en 2005 sont désormais au point. Il s'agit notamment de dispositifs télécommandés permettant à une personne aveugle ou mal-voyante de se repérer dans l'espace et de savoir devant quel bâtiment elle se trouve dès lors que cet établissement est lui-même doté d'un récepteur pouvant communiquer avec l'émetteur du visiteur aveugle.

Ces dispositifs tendent à se généraliser dans les systèmes de transports. Pour éviter l'installation de hauts-parleurs qui peuvent être gênants pour le voisinage, certaines télécommandes sont parlantes. Elles sont d'ores et déjà utilisées pour aider les personnes aveugles à traverser les lignes de tramways. Elles sont un peu plus coûteuses, mais peuvent être couvertes par le forfait de la prestation de compensation du handicap pouvant être accordé aux aveugles et mal-voyants.

Plusieurs collectivités ou établissements ont ainsi installé ces dispositifs. Mais ces derniers ne sont à ce stade, pas harmonisés. Ils utilisent en effet des normes différentes et surtout des longueurs d'onde différentes. Il conviendrait donc d'harmoniser ce type d'instruments afin d'en généraliser l'usage et de rendre celui-ci aisé et universel. Une telle normalisation serait également de nature à favoriser

⁶³ Cf document figurant dans le guide « Les locaux des professionnels de santé : réussir l'accessibilité » préparé et diffusé par la DMA pour le compte des ministères en charge de la santé et du développement durable.

l'émergence de plusieurs fabricants, ce qui est fortement souhaitable, pour éviter la pratique de tarifs de vente trop élevés. L'apparition de ces nouvelles technologies est ainsi l'occasion de mettre en pratique les principes de la conception universelle.

36. Sous l'égide de l'Agence française de normalisation (AFNOR), harmoniser les dispositifs de télécommande permettant aux aveugles et amblyopes de repérer avec certitude les établissements dans lesquels ils veulent être reçus. En lien avec le secrétariat général du comité interministériel du handicap (CIH), étudier les modalités de généralisation de ces nouvelles technologies et obtenir l'application d'une longueur d'onde unique sur le territoire pour ces télécommandes.

La loi de 2005 a étendu les possibilités pour un aveugle d'être accompagné d'un chien-guide dans tous les lieux publics et dans les transports. Ils peuvent ainsi être admis dans les commerces et restaurants, dans les hôpitaux et salles d'attente des cabinets médicaux (sans pouvoir être admis naturellement dans les locaux exigeant des règles d'asepsie). Mais l'accès des chiens-guides à un certain nombre de lieux publics n'est pas totalement réglé tels que les hôpitaux (visite à un malade) ou les piscines (lieu et modalités d'accueil du chien-guide). De même, il n'existe pas de recommandation concernant les chiens-guides en éducation pour accéder aux transports et aux commerces.

Il serait également opportun de réunir la commission de labellisation des écoles de chiens-guides d'autant que la labellisation de ces centres vient bientôt à échéance. Pour régler l'ensemble de ces sujets, les associations souhaitent l'établissement d'une sorte de statut de chien-guide, qui en plus d'être un véritable compagnon, est disponible à tout moment au service de l'autonomie de la personne aveugle.

37. Étudier l'élaboration d'un statut du chien-guide pour personnes aveugles et mal-voyantes, statut qui couvrirait les questions de formation et d'accès des chiens-guides aux sites eux-mêmes accessibles aux aveugles.

Les aménagements de voirie combinés à l'émergence de véhicules moins bruyants, les véhicules électriques étant même quasiment silencieux, contribuent à une perte de notion de repères et induisent un sentiment d'insécurité réel chez les personnes aveugles et mal voyantes. Outre la proposition contenue dans le rapport 2012 de l'OBIÀÇU (préconisation 10) il est recommandé de :

38. Promouvoir à l'échelle européenne, une norme de bruit minimum émis par les véhicules électriques, norme qui serait inspirée des travaux du groupe pluridisciplinaire proposé par l'OBIÀÇU.

La traduction de cette proposition ne peut relever que d'une règle européenne qui serait ensuite traduite dans le droit français. Cette démarche s'inscrit dans le prolongement de la mise en accessibilité de la société française au-delà de 2015,

La pose de boucles magnétiques améliore indéniablement la qualité d'audition des personnes malentendantes. Or, bien que d'installation aisée, celles-ci sont peu

déployées. Les guichets des services publics tels que les transports, les caisses d'allocation familiale et de sécurité sociale, les préfectures ou encore la Poste pourraient donner l'exemple dans ce domaine.

39. Prévoir l'installation de boucles magnétiques pour personnes malentendantes, en priorité aux guichets des services publics.

Les personnes handicapées intellectuelles doivent pouvoir être accueillies dans les lieux publics de telle sorte qu'elles puissent comprendre les informations qui sont fournies. Il convient à ce titre de leur proposer une signalétique et des supports comportant des indications simples, lisibles, homogènes, aux couleurs contrastées et assorties de pictogrammes aisément compréhensibles. L'Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI) a édité en octobre 2012 un guide qui mérite d'être largement diffusé et appliqué, notamment dans les gares et en priorité dans tous les ERP de première et deuxième catégorie.

40. Tenir compte dans les ERP existants, les transports ainsi que dans les notices d'accessibilité liées au permis de construire du « guide pratique de la signalétique et des pictogrammes ».

Conclusion

Au terme de cette réflexion, il m'apparaît que l'accessibilité est un domaine dans lequel se joue la crédibilité d'engagements forts en faveur d'une société plus solidaire .

C'est un domaine complexe, doté de nombreuses règles techniques, touchant à ce qui fait la vie de tous les jours pour plusieurs millions de nos concitoyens. Il fait intervenir un grand nombre d'acteurs : décideurs publics, associations, entreprises, partenaires sociaux, parents et enseignants... C'est aussi un secteur de développement et potentiellement porteur de création d'emplois.

Tout le monde doit se mettre autour de la table pour réussir ce noble projet. Certes, les délais fixés par la loi de 2005 ne seront pas respectés, mais 2015 n'est pas un point final. C'est la poursuite du projet par d'autres moyens.

Parmi ceux-ci, les Agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) vont permettre d'affirmer un engagement et de partager des objectifs clairs, programmés et financés. Ils seront d'autant plus faciles à atteindre qu'ils seront à la fois portés par une impulsion politique déterminée et encouragés par une adaptation concertée de quelques règles peu utiles et trop rigides.

Je fais ainsi le pari de la confiance, celle de la capacité de notre société à transformer les premiers essais. Une société qui pourra être fière du témoignage de solidarité et de fraternité qu'elle porte à toutes les personnes qui connaissent une situation dans laquelle leur autonomie et leur mobilité sont durablement ou temporairement réduites.

Annexes

1 - Liste des personnes auditionnées

MINISTRES

Cécile DUFLOT	Ministre de l'égalité des territoires et logement
Marie-Arlette CARLOTTI de la lutte	Ministre déléguée chargée des personnes handicapées et contre l'exclusion
Sylvia PINEL	Ministre déléguée chargée de l'artisanat, du commerce et du tourisme

CABINETS MINISTERIELS

Ministère délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche

Emmanuel KESLER- Directeur de cabinet
François POUPARD, Directeur de cabinet adjoint
Radia OUARTI - Conseillère technique Transport fluvial et Transports urbains

Ministère de la réforme de l'État, décentralisation et fonction publique

Liliane Le PINDIVIC - GUEVEL - Conseillère technique
Sophie LEBRET- Conseillère technique

COLLECTIVITES TERRITORIALES

ARF - Association des régions de France

Patrick LARIBLE - Vice-Président Région Poitou-Charentes

ADF - Assemblée des Départements de France

Yves KRATTINGER - Président de la commission Transports et Infrastructures et
Sénateur
Philippe HERSCU – Chef de service Territoires
Anne-Marie FREDERIC - Chargée de mission Aménagement du territoire et mobilités

AMF - Association des Maires de France

Élisabeth LAMURE - coprésidente du groupe de travail accessibilité et Sénateur-Maire
Alexandre TOUZET - Chargé de mission relations avec le Parlement
Sylvain BELLION - Responsable du département ville, urbanisme et habitat

Conseil Général de la Haute-Garonne

Alain GABRIELI - Vice-président en charge du logement

Grand Lyon

Pierre ABADIE – Président

ADCF – Assemblée des Communautés de France

Bernard LEGRAND – Vice – Président du pôle aménagement territoire transport

Jean-Paul BRET – Président de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais
Emmanuel DURU - Responsable des affaires juridiques et institutionnelles
Olivier CREPIN – Responsable développement économique transport mobilité

Fédération des villes moyennes

Caroline CAYEUX - Présidente déléguée et Sénatrice Maire
Raymond COUDERC – Vice-président et Sénateur
Jean-Marc TANGUY – Conseiller municipal de Quimper chargé des personnes en situation de handicap
Jean-Sébastien SAUVOUREL – Chargé d'études

AMRF - Association des Maires Ruraux de France

Vanik BERBERIAN – Président

Association Nationale des Maires et ses stations classées communes touristiques

Marc FRANCINA - Président
Géraldine LEDUC - Directrice générale
Michaël BISMUTH - Chargé de mission

Mairie de PARIS

Véronique DUBARRY - Adjointe au maire chargée des personnes en situation de handicap

André VAIRETTO – Sénateur de la Savoie
Charlotte Brun – Conseillère régionale du Val d'Oise

INSTITUTIONS

ANAH - Agence nationale de l'Habitat

Isabelle ROUGIER - Directrice générale
Cveta KIROVA – Chargée de mission
Éric BOUTOUYRIE – Chargé de mission

Commission Européenne

Anne HOUTMAN – Chef de représentation

Conseil immobilier de l'État

Jean-Louis DUMONT – Président et Député

Conseil national Consultatif des Personnes Handicapées

Martine CARILLON-COUVREUR – Présidente et Députée

Défenseur des Droits

Fabienne JEGU - Expert Handicap au sein du Département Expertise et affaires Judiciaires
Antoine PITTI-FERRANDI - Directeur de projets à la Direction générale
Audrey KEYSERS – Responsables des relations avec les élus

INSEE – Institut National de la Statistique et Études Économiques

Jean-Luc TAVERNIER - Directeur général de l'INSEE

Richard MERLEN - Adjoint au chef du département démographie

OBIaÇU - Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle

Philippe BAS - Président et Sénateur

Didier DEVENS - Président du groupe de travail « Voirie/Transports »

ONS - Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement

Jean-Marie SCHLERET - Président

ADMINISTRATIONS

CIH - Comité interministériel du Handicap

Agnès MARIE- EGYPTIENNE - Secrétaire générale

DMA – Délégation ministérielle à l'accessibilité

Marie PROST-COLETTA – Déléguée ministérielle à l'accessibilité

Éric HEYRMAN -Chargé de mission auprès de la déléguée ministérielle à l'accessibilité

IGAS - Inspection générale des Affaires sociales

Michel RAYMOND – Inspecteur Général

Patrick GOHET – Inspecteur Général

CGEDD – Conseil général de l'environnement et du développement durable

Nadine BELLUROT – Inspectrice générale

George DEBIESSE – Inspecteur général des Ponts, des Eaux et des Forêts

ADSTD - Association des directeurs des services techniques départementaux (contribution)

Christian GONZON – Président (CG 91)

Pierre LASCABETTES - Réfèrent "transport" (CG76)

Jérôme DEZOBRY - Réfèrent "bâtiment" (CG 59)

AFNOR – Association française de normalisation

François ROBIN – Responsable de Département

Rémi REUSS - Responsable de projet

AITF - Association des Ingénieurs Territoriaux de France

Jean-Pierre AUGER – Président

Serge MASSIS- Vice-président

Luc SATIAT – Ingénieur sécurité et accessibilité

CERTU – Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Benoît WALCKENAER – Directeur Adjoint

Bernard FIOLE – Chef de Groupe Équipements publics

Laurent SABY - Chargé d'Études Accessibilité
Sonia PIGNAL - Pôle national de compétences en accessibilité Cété Lyon

DGITM - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

Thierry GUIMBAUD – Directeur des services de transport
Bruno DICIANNI - Adjoint au sous-directeur

DGP – Direction générale des Patrimoines

Isabelle MARECHAL - Chef du Service Patrimoines

DGP – Direction générale des Patrimoines

Christine LABOURDETTE - Directrice des musées de France
Jacqueline EIDELMA - Chef du département de la politique des publics
Christophe CLEMENT - Adjoint au sous-directeur de la politique des musées

DGSCGC - Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises

Jean-Paul KIHIL - Directeur général - Préfet
Éric TISON – Sous Directeur Sécurité Bâtiment

DHUP – Direction de l'Habitat, de l'urbanisme et des Paysages

Étienne CREPON- Directeur de l'habitat de l'urbanisme et des paysages
Katy NARCY - Sous-directrice de la qualité et du développement durable dans la construction
Rachel CHANE - Chef de cabinet du directeur

France Domaine

Nathalie MORIN - Chef de Service

ASSOCIATIONS DE PERSONNES HANDICAPEES

AFM THELETON - Association Française contre les Myopathies

Claude MARTELET - Administrateur
Christophe DUGUET - Directeur des actions revendicatives

AMUTC- Association Montreuilloise des usagers des transports collectifs

Alain FABRE - Président et Vice-président de l'Association des Usagers des Transports- FNAUT Île de France
Lisette CHRIQUI – Membre du CA – groupe de travail bus
Daniel MOURANCHE – Président de Vivre à Meudon

ANMCGA- Association nationale des Maîtres de chiens guides d'aveugles

Michel ROSSETTI – Vice Président
Bernadette PILLOY – Secrétaire Adjointe
Marion BOUCHARAT – Chargée de communication

ANPIHM - Association Nationale Pour l'Intégration des personnes Handicapées Moteurs

Vincent ASSENTE – Président
Christian FRANCOIS – Administrateur

APAJH - Association pour adultes et jeunes handicapés

Jean-Louis GARCIA – Président

APF - Association des Paralysés de France

Jean-Marie BARBIER - Président

Pascal BUREAU – Administrateur

Nicolas MERILLE - Conseiller national

Association « Une place pour chacun »

Anne de LADOUCETTE- Présidente

ATH - Association Tourisme et handicap

Annette MASSON - Présidente

CEMAFORRE- Centre d'études des médiateurs artistiques formations recherches

André FERTIER – Président

Myra GOVINGIEE- Chargée de mission

Amélie LEROY – Chargée de mission

Conseil National du Handicap

Hervé ALLART de HEES - Secrétaire général - Chef d'entreprise

Virginie DELUGEARD – Direction du développement

CFPSAA - Confédération Française pour la Promotion Sociale des Aveugles et Amblyopes

Philippe CHAZAL – Président

CHAT - Collectif Handicap et accessibilité pour tous

Pierre HOURIEZ - Président

Dominique CARDON - Trésorier

Dominique BOUTON - Responsable des relations publiques

FFAC - Fédération française des associations de Chiens-guides d'aveugles

Thierry JAMMES – Président commission accessibilité

Dominique GIRARD – Directeur Général

FFAIMC- Fédération française des associations d'infirmes moteurs cérébraux

Michèle BARRON – Présidente

FNATH - Fédération Nationale des Accidentés du Travail et des Handicapés

Arnaud de BROCA – Secrétaire Général

UNAFAM - Union nationale pour aider les familles et les amis de malades psychiques

Philippe CHARRIER - Président

Jean DYBAL – Administrateur (UNAFAM 91)

UNAPEI - Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis

Christel PRADO – Présidente

UNOPSS - Union nationale inter-fédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

Sylvie MOUCHARD – Présidente de la Commission Handicap Administrateur
Laurent THEVENIN- Administrateur et Conseiller technique handicap – Santé

UNISDA - Union nationale pour l'insertion sociale du déficient auditif

Cédric LORANT - Président

ENSEIGNEMENT

La Cité universitaire de Paris

Carine CAMBY - Déléguée générale

Vincent MALLARD - Directeur du patrimoine à la Cité, en charge de l'entretien et des travaux

FNOGEC - Fédération nationale des organismes de gestion des établissements de l'enseignement catholique

Michel QUESNOT - Président

Jean-Marie LELIEVRE - Secrétaire Général

Patrice MOUGEOT – Délégué général responsable immobilier

Pierre MARSOLLIER - Responsable des relations politiques au secrétariat général

SANTE

FHF - Fédération Hospitalière de France

Marie-Christine BURNIER - Directrice de la revue « Techniques hospitalières », chargée du développement durable/RSE

René CAILLET - Responsable de l'offre de soins

UNPS – Union nationale des professionnels de santé

Alain BERGEAU - Président - masseur-kinésithérapeute rééducateur

Pierre LEPORTIER - Pharmacien

M. LOQUET - Biologiste

Christelle GERBER-MONTAIGU - Sage-femme

Michel SEVALLE - Chirurgien-dentiste

Jean-François REY - Médecin spécialiste

HOTELLERIE-RESTAURATION

CPIH - Confédération des Professionnels Indépendants de l'Hôtellerie

Gérard GUY - Président

Jacques BLANCHET - Président National des hôteliers

Martine CROHARE - Directrice générale

Sophie BRETON - Consultante à l'Accessibilité

FAGHIT - Fédération autonome Générale de l'Industrie Hôtelière Touristique

Monsieur Claude DAUMAS - Président

FFCC - Fédération française de camping caravaning

Gérard COUTE – Président

FNHPA – Fédération nationale de l'hôtellerie en plein air

Guyhem FERAUD – Président

Michel DUBIE- Vice Président

Yasmine AMER – Responsable juridique

Jacques BELORGEY – Consultant

GNC - Groupement National des Chaînes

Jacques BARRE - Président

Anne CLERC - Vice-présidente

Syndicat National de l'Alimentation et de la Restauration Rapide

Alain VELUT – Directeur Construction nationale

Jacques HAMELINE - Directeur du développement

SNRPO - Syndicat National de la Restauration Publique Organisée

Gérard PLOMION - Président

Enrique PLA- Expert accessibilité

SNRTC - Syndicat National de la Restauration Thématique et Commerciale

Michel MORIN - Premier vice-président

Pascale JALLET – Déléguée générale

Agnès THEODOSE - Secrétaire Général

SYNHORCAT - Syndicat National des Hôteliers Restaurateurs Cafetiers Traiteurs

Didier CHENET – Président

F. TROUET – Directeur général

Sandrine DUMONT- Directrice de la SIRL

Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie

Bertrand LECOURT - Président

Laurent DUC - spécialiste accessibilité

TOURISME

IFT - Institut français du tourisme

Jean-Luc MICHAUD – Président délégué

SNRT - Syndicat National des Résidences de Tourisme

Daniel VERNIER - Membre du Conseil d'administration et Directeur général de Pierre et Vacances

Pascale JALLET – Déléguée Générale

UCPA – Union nationale des centres sportifs de Plein Air (contribution)

Guillaume LEGAUT – Directeur général

UNAT – Union nationale des associations de Tourisme

Patrick BRAULT – Président
Dominique RABET – Consultante

ENTREPRISES - COMMERCE - PROFESSIONS - LIBERALES

ACFCI - Assemblée des Chambres Françaises du Commerce et de l'Industrie

Jean-Paul PIPON - Vice -Président de la CCI Artois, référent de CCI France sur l'accessibilité

Bénédicte SERGENT - Directrice Prospective et Développement durable

Aurélien TOUZE - Chargé de mission Accessibilité

Jérôme PARDIGON - Responsable des relations institutionnelles

AFPAPH - Association Française des Professionnels de l'Accessibilité pour les personnes handicapées

Gilles CANDOTTI - Président et DG et de Ceciaa et Ascier

Jean-Pierre SERRUS - Vice président et PDG de Accèsmétrie

Alliance du commerce

Claude BOULLE - Président exécutif

Jean-Marc GENIS - Président exécutif Fédération des Enseignes de l'habillement

Guillaume SIMONIN - Responsable affaires économiques

APCMA – Assemblée permanente des chambres des métiers et d'artisanat

René DOCHE - Directeur Général Adjoint

Véronique MATTEOLI – Directrice adjointe aux relations institutionnelles

CMA de Paris- Chambre des Métiers et d'Artisanat

Christian LE LANN - Président

Olivier LENOBLE - Directeur affaires économiques

Conseil du Commerce de France

FAVOREL-PIGE – Secrétaire générale

Sofy MULLE- Déléguée générale

Franck CHARBON – Délégué général PERIFEM

CGPME - Confédération générale des petites et moyennes entreprises

Jean-François ROUBAUD - Président

Michèle LEPOUTRE - Présidente de la Commission juridique

Bertrand LECOURT- Délégué sécurité et accessibilité de l'UMIH

Philippe CHOIGNARD – Conseiller technique direction des affaires sociales

Amélie JUGAN - Juriste de la Direction des affaires économiques

Fédération du commerce et de la distribution

Jacques CREYSSEL - Délégué général

Isabelle VERGNAUD - Responsable documentation urbanisme économie

Philippe MONTAGNE - Coordinateur technique national, Comité Proximité FCD

Antoine SAUVAGNARGUES – Chargé de mission Affaires publiques

MEDEF - Mouvement des entreprises de France

Benoît ROGER-VASSELIN – Président de la commission travail
Laurence DURAND-MILLE – Chargée de mission à la direction des affaires publique

INSERT (Société)

Thierry BERLANDA – Responsable des relations institutionnelles
Monsieur Yves PUCHERAL – Gérant de Innovation Parking System

MYDL (Société)

Yves PUCHERAL

Barreau de Paris

Jean-François PIRICAUD – Avocat - Membre du conseil de l'Ordre
Laurent BETEILLE - Avocat

Conférence des Bâtonniers

Marie-Laure VIEL - Avocat - Bâtonnier de Saint-Quentin

Conseil national des barreaux

Jean-Michel HOCQUARD - Ancien membre du bureau du Conseil national des barreaux
Olivier de WULF – juriste droit de l'entreprise

LOGEMENT - CADRE BATI - IMMOBILIER- ARCHITECTES

Conseil National de l'ordre des architectes

Frédéric DENISART - Vice-président en charge des questions d'accessibilité
Isabelle MOREAU - Directrice juridique
Murielle JULLIEN - Manager Parlement chez Séance Public

Colboc Associés

Emmanuelle CARPENTIER Architecte
Emmanuelle COLBOC Architecte

Consultante

Nadia SALMI – Architecte

FFB - Fédération Française du Bâtiment

Didier RIDORET - Président
Valérie LAURENT - Ingénieur à la direction des affaires techniques
Klervi LE LEZ - Chargée d'études aux relations parlementaires et institutionnelles

CAPEB Région Île-de-France

Jean-Luc CANNEE - Président de la CAPEB Région Île-de-France
M.DESGROUAS – Administrateur et Président Handibat

Délégation Fédérale des Ascenseurs

Jean-Luc DETAVERNIER – Délégué Général
Philippe LAMALLE - Président de la commission technique
André FAYOL - Responsable du groupe de travail accessibilité

FNAIM - Fédération nationale de l'immobilier

Philippe PREVEL - Administrateur

FPI - Fédération des promoteurs immobiliers

François PAYELLE - Président

Jean-Michel MANGEOT – Secrétaire Général

UNPI - Union Nationale de la Propriété Immobilière

Jean PERRIN - Président

Paul PHILIPPOT – Directeur

UPA – Union professionnelle artisanale

Jean LARDIN - Président

Pierre BURBAN - Secrétaire général

Caroline DUC - Chargée des relations avec le Parlement

USH – Union Sociale pour l'Habitat

Thierry BERT - Délégué général

Christophe BOUCAUX - Directeur du service patrimoine

Raphaël BESOZZI - Responsable du département prescriptions techniques

TRANSPORTS et STATIONNEMENT**ADP - AEROPORT DE PARIS**

Claude KUPFER - Directeur de la sûreté

Xavier DUBRAC - Directeur de l'ingénierie et de l'aménagement

Cédric LAURIER - Directeur de la maîtrise d'ouvrage

Stéphanie ARNOUX – COUDERC - Chargé des relations institutionnelles

Jean-Paul DEVOIR – Responsable pôle prévention incendie

AIR FRANCE

Pierre GIRAULT - Directeur développement qualité et coordination

Patricia MANENT - Chargée des relations avec le Parlement et les institutions

ANATEEP – Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public

Jean-Claude FRECON – Président et Sénateur

Christophe TREBOSC – Secrétaire général

FNDT - Fédération nationale du taxi

Didier HOGREL – Président

Christophe VAN LIERDE – Vice président

FNMS - Fédération Nationale des Métiers du Stationnement

Édouard LECOMTE - Secrétaire Général

Philippe DEVAL - Directeur technique de VINCI Park

Frédéric METZINGER - Directeur SANEF SABA Parking France

Michèle SALVADORETTI - Vice-présidente de la FNMS
Jean-Pierre DAVID - Directeur Technique de Q-Park France.
Emmanuel SAVRE - Directeur technique de Effia

FNTV - Fédération nationale des transports de voyageurs

Michel SEYT - Président
Éric RITTER - Secrétaire Général

GART

Jean-François MALBRANQUE - Vice-Président
Denis LEROY – Administrateur et Vice Président de la commission du PMR
Guy LE BRAS- Directeur Général des AOT

Kéolis-Ile de France

André MAGNON-PUJO - Directeur Général adjoint
Anne LIEURE - Directrice des relations institutionnelles
Françoise BONNIEL - Directrice opérationnelle Réseau Pam 75 et Pam 92

STIF - Syndicat des transports Ile de France

Sophie MOUGARD - Directrice générale
Sylvain MICHELON - Chef de division au sein de cette même direction

RATP

Betty CHAPPE – Responsable mission accessibilité
Xavier LEVY – Directeur de cabinet du Président Directeur Général

RFF - Réseau Ferré de France

Matthieu CHABANEL - Directeur général adjoint
Denis CAUCHOIS - Délégué à l'accessibilité
Marie-Reine du BOURG - Responsable Affaires-Publiques

SNCF

Jacques DAMAS - Directeur général délégué
Didier DEVENS - Délégué à l'accessibilité
KARINE GROSSETETE - Conseillère parlementaire

TISSEO – Syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine (contribution)

Pierre COHEN – Président - Maire

UTP - Union des Transports Publics

Anne MEYER, Directrice du département Clientèles, Exploitation, Recherche
Philippe CHOKOMERT, Chargé de mission

SPORT

CPSF - Comité paralympique et sportif français

Gérard MASSON - Président du CPSF et de la Fédération HANDISPORT

CULTURE

CNC – Centre national du cinéma et de l'image animée

Anne COCHARD - Directrice de la création, des territoires et des publics

Valérie LEPINE-KARNIK - Directrice adjointe

FNCF - Fédération Nationale des Cinémas Français

Jean LABE - Président

Marc - Olivier SEBBAG – Délégué Général

Richard PATRY – Délégué

Personnes rencontrées à Grenoble.

Richard SAMUEL Préfet de l'Isère

Michel DESTOT, Député-Maire de Grenoble

Jacques CHIRON, Sénateur

Gisèle PEREZ – 1ère Vice Présidente du Conseil Général chargée des solidarités avec les personnes âgées, les personnes handicapées

Yannick OLIVIER - Maire de St Martin le Vinoux

Stéphane GEMMANI - adjoint au maire de Grenoble, élu en charge de l'accessibilité,

Frédéric PERISSAT - Secrétaire général de la préfecture

Bruno CHARLOT - Secrétaire général adjoint

Jean RAMPON - Directeur de cabinet

Charles ARATHOON - DDT

Danielle DUFOURG - DDPS

Claude COLARDELLE - DDPP

M. PICHARD - Préfecture DRM

Patricia JALLON - Préfecture DICI

Hélène SCHMIDEGEN-BENAUT - Architecte des bâtiments de France

Laurence GEOLTRAIN – Représentant la directrice académique

Patrick DENOUVION - Principal du Collège Champollion

Philippe ROUGER – Directeur adjoint de la Direction de l'éducation et de la jeunesse

Pascal FORTOUL – Directeur Général des services(CG)

Éric RUMEAU – Directeur santé – autonomie conseil général

Pascale VUILLERMET – Directrice adjointe (CG)

Marie-Pierre FLECHON – Directrice à la direction des Mobilités (CG)

Nathalie MOREAU – Coordinatrice service expertise transport (CG)

Jean-Christophe SOLOMON – Directeur de la direction de l'immobilier et des moyens (CG)

Arnaud CATELIN – Chef de service des travaux d'aménagement (CG)

Adeline NIGOUL – Chef de projet service ingénierie et projets(CG)

Jean VAYLET, Directeur de la CCI

Laurent GRAS, représentant des hôteliers-restaurateurs (UMIH)

Christian HOFFMAN - Elu à la CCI

François FAZES - Elu CCI

Jean PIASENTE, Chargée de Mission Politiques Sociales et Emploi, MCI Préfecture

Jean-Marc TAIEB, Directeur du magasin FNAC de Grenoble

Dinesh KASSAM, Directeur de la Maintenance

Aurélie ANDRIEUX- BONNEAU, Responsable des relations institutionnelles

Les représentants des associations de personnes handicapées au sein de la CCDSA
38

Jacques PLASSIARD – Vice président à l'ARDDS 38

Jeanine VINCENT – Administratrice au CA de l'AFIPAEIM

Jean-André FERRANTI- Président de l'association SEP Rhône-Alpes

Mireille DURAND- Représentant de l'AVH

Daniel GROS – Membre du conseil départemental de APF

Elio MUCCIANTE – Trésorier de l'AMVH

Sébastien ROGEZ – Membre du CDTHED, adhérent APF

2. Liste des textes réglementaires d'application de la loi du 11 février 2005 en attente de publication

TEXTES EN COURS DE PUBLICATION, DE CONSULTATION OU D'EXAMEN

Accessibilité :

- Décret et arrêté relatifs à l'accessibilité des lieux de travail neufs.
- Arrêtés relatifs aux formulaires CERFA « dossier spécifique concernant les ERP et permettant de vérifier la conformité aux règles d'accessibilité et de sécurité contre l'incendie et la panique », « Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un ERP », et « Demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un immeuble de grande hauteur » (parution d'ici l'été 2011).

Culture :

- Circulaire d'application du ministère de la culture et de la communication du décret n°2009-1246 du 15 octobre 2009 pour la rentrée 2010-2011 pour les établissements d'enseignement supérieur (précisions, pour les candidats qui présentent un handicap, sur les dispositions relatives aux aménagements des examens ou concours de l'enseignement supérieur culture).

TEXTES EN COURS DE PRÉPARATION

Accessibilité :

- Arrêté modifiant l'arrêté du 13 juillet 2009 relatif à la mise en accessibilité des véhicules de transport public guidé urbain aux personnes handicapées et à mobilité réduite pour les lignes du réseau ferré régional d'Île-de-France, exploitées par la régie Autonome des transports parisiens (RATP) ;
- Arrêté relatif aux conditions d'accessibilité des véhicules de moins de neuf places aux personnes handicapées et à mobilité réduite ;
- Arrêté relatif aux prisons existantes ;
- Arrêté relatif aux centres de rétention administrative et aux locaux de garde à vue ;
- Décret du ministère de la culture et de la communication pour permettre aux étudiants handicapés inscrits dans les écoles nationales d'enseignement supérieur culture de bénéficier de la prise en charge financière des transports

Scolarisation :

- Actualisation de la circulaire de 2006 sur l'aménagement des examens,
- Rénovation des textes sur les obligations réglementaires de service des enseignants dans les établissements et services médico-sociaux.

TEXTES NON ENCORE PRIS

Formation :

Modalités de formation des aidants familiaux, bénévoles associatifs et accompagnants non professionnels intervenant auprès des personnes handicapées : compte tenu des modifications introduites dans la loi « Hôpital, patient, santé et territoires » du 21 juillet 2009, il apparaît que la prise de ces décrets n'est pas nécessaire et pourra être remplacée par des référentiels.

FIPHFP :

Modification du décret n°2006-501 du 3 mai 2006 relatif au FIPHFP pour prendre en compte les apports de la loi 2011-901 du 28 juillet 2011 tendant à améliorer le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap.

Accessibilité :

- Arrêté relatif aux établissements militaires désignés par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre de la défense ;
- Arrêté relatif aux chapiteaux, tentes et structures, gonflables ou non ;
- Arrêté relatif aux hôtels-restaurants d'altitude et aux refuges de montagne ;
- Arrêté relatif aux établissements flottants.

3 .Récapitulatif des propositions du rapport interinspections

A	Propositions générales	Suites qu'il est proposé de donner
A1	Conférer aux prescriptions détaillées de construction figurant dans les arrêtés le statut de référentiels dont le respect fait présumer de l'accessibilité et donc du respect de la loi tout en autorisant les constructeurs – la charge de la preuve leur incombant alors – à respecter la loi par des moyens alternatifs.	Proposition d'une expérimentation dans quelques ZAC situées en EPA, mais pas de généralisation dans l'immédiat, la voie privilégiée étant celle d'un ajustement réglementaire après concertation.
A2	Créer, dans chaque région, une commission régionale de réexamen des avis rendus par les commissions locales d'accessibilité.	Proposition non retenue
A3	Confier à l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle la mission de centraliser, analyser et diffuser les avis des commissions.	Proposition non retenue, la Délégation ministérielle à l'accessibilité devant poursuivre son rôle d'aide à l'harmonisation des avis des CCDSA
A4	Prévoir des marges d'erreur administrables par rapport aux normes édictées, tenant compte des tolérances professionnelles couramment admises.	Appliquer les mêmes tolérances que pour les autres types de travaux sans qu'il soit nécessaire de modifier la réglementation
B	Propositions spécifiques aux bâtiments d'habitation	
B1	Adopter une conception plus large de l'adaptabilité des logements neufs en autorisant la livraison de logements dont l'aménagement intérieur ne serait pas immédiatement accessible (au sens de « conforme aux prescriptions des arrêtés actuels ») mais pourrait le devenir sans modifications du gros œuvre, ni des circuits de fluides.	Proposition partiellement retenue, dans la mesure où il est préconisé de parvenir au même résultat par un ajustement des règles juridiques après concertation

B2	Étendre l'obligation de « visitabilité » des logements neufs en ne permettant pas la livraison de logements dans lesquels les WC ne sont pas immédiatement accessibles aux personnes à mobilité réduite.	Proposition retenue
B3	Rendre illégal le refus, par le bailleur ou par une assemblée de copropriété, d'autoriser l'occupant d'un logement à réaliser des travaux de mise en accessibilité dès lors que ces travaux sont sans incidence sérieux sur le gros œuvre et les parties communes de l'immeuble et qu'ils ont pour objet de rapprocher l'état du logement du niveau d'accessibilité défini par la réglementation en vigueur pour les constructions nouvelles. Symétriquement, lorsqu'un logement ancien en location a été rendu accessible pour les besoins d'une personne handicapée, non obligation de remise en état (de non-accessibilité bien entendu) à l'issue de la location.	Proposition retenue pour ce qui concerne les copropriétés mais pas pour les relations entre bailleurs et locataires, en raison du risque d'inconstitutionnalité
B4	Pour les bâtiments d'habitation destinés à une occupation temporaire ou saisonnière, prévoir un quota de logements accessibles-adaptés d'au moins 10 % pour prendre en compte l'évolution attendue du besoin de résidences accessibles. Au moins un sanitaire accessible commun doit exister à chaque niveau de bâtiment pour permettre les visites.	Proposition retenue avec une préférence pour un taux de 5 % du moins dans les résidences étudiantes
B5	Pour les bâtiments d'habitation destinés à une occupation temporaire ou saisonnière, pour lesquels pourra jouer la règle du quota de logements adaptés, livrer des logements non seulement accessibles au sens de conformes à la réglementation mais directement adaptés aux diverses situations de handicap.	Proposition retenue
B6	Assimiler, pour l'application des règles relatives à l'accessibilité, les constructions dites en « habitat intermédiaire » à des bâtiments d'habitation collectifs.	Proposition retenue

C	Propositions spécifiques aux établissements recevant du public	
C1	Ouvrir sans délai le chantier d'une révision des exigences pour la mise en accessibilité de l'existant pour mieux l'ajuster aux réalités des bâtiments recevant du public existants.	La mission préconise d'ajuster les règles applicables aux ERP notamment pour les établissements scolaires et universitaires, l'hôtellerie-restauration et les commerces
C2	Maintenir l'échéance, mais définir un objectif révisé pour 2015 pour les ERP existants, et notamment en : - Reconnaisant accessibles les équipements conformes aux règles d'accessibilité en vigueur avant la loi de 2005, au moins pour 10 années supplémentaires ; - Définissant, avant le 31 décembre 2012 des objectifs d'accessibilité intermédiaires pour 2015, variables selon le type d'ERP, mais uniformes par type d'ERP ; - Imposant aux opérateurs publics et privés de déposer auprès des préfets, avant le 1er janvier 2014, un calendrier exhaustif de réalisation du reste à faire, avant et à partir de 2015, en tenant compte des modifications proposées par ce rapport.	Proposition non retenue pour les deux premiers alinéa car mesures ayant pour effet de complexifier la réglementation. Le troisième alinéa est à rapprocher à la réalisation aux Agendas d'accessibilité programmée (Ad'ap)
C3	Ne pas rendre rétroactive pour l'accessibilité la transformation juridique pour la sécurité des résidences de tourisme de la catégorie d'habitation à celle d'ERP.	
C4	Mieux adapter à la réalité du terrain et des contraintes économiques la réglementation des hébergements touristiques, et notamment dans l'hôtellerie, existante ou neuve, ainsi que pour les hébergements légers de loisirs, dont la diversité croissante peut être bloquée abusivement par des règles standard. Pour les campings, une clarification, simple et souple, est nécessaire, à la place du large vide existant. L'accessibilité, et les possibilités	La mission préconise un rapprochement entre les ministères de l'intérieur et du logement pour rapprocher les points de vue. Proposition trop compliquée à régler juridiquement en l'état Établir, à l'initiative du ministère du tourisme une réglementation pour les hébergements légers de loisirs

	de visites, doivent cependant être garanties	et pour les campings s'inspirant du label Tourisme et handicap

4. Les textes européens

L'article 21 de la Charte des droits fondamentaux⁶⁴ de l'Union interdit toute discrimination fondée sur le handicap et l'article 26 énonce : « l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté. ». La Charte depuis le Traité de Lisbonne (Article 6) a la même valeur juridique que les traités.

- L'article 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union énonce : « l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté. »
- L'article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne exige qu'elle combatte toute discrimination fondée sur le handicap dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et de actions.
- L'article 19 de ce même traité lui confère le pouvoir de légiférer en vue de lutter contre toute discrimination.
- La convention des Nations-Unis relatives aux personnes handicapées qui impose aux États parties de protéger et de garantir la jouissance de tous les droits de l'Homme et de toutes les libertés fondamentales par les personnes handicapées.⁶⁵ L'Union doit donc veiller à ce que l'ensemble de ses instruments législatifs politiques et programmes respectent les dispositions de la convention dans les limites de ses compétences.

⁶⁴ Adoptée le 7 décembre 2000

⁶⁵ Signée le 30 mars 2007 par l'Union européenne, la procédure de ratification s'achève le 5 janvier 2011 lui conférant un caractère contraignant vis à vis de l'ensemble des États membres. L'Union européenne devient pour la première fois partie à un traité en matière de droits de l'homme.

5. Règles applicables dans le domaine du logement⁶⁶

5.1. Bâtiments d'habitation collectifs neufs et leurs abords.

Ils doivent être accessibles qu'ils comptent ou non des personnes handicapées parmi leurs habitants. Cette prescription est conforme à l'esprit de la loi, puisqu'il s'agit de pouvoir accueillir des personnes handicapées venant soit rendre visite à des résidents, soit y aménager. Les normes applicables sont très détaillées et concernent tant les chemins d'accès que les places de stationnement, l'accès au bâtiment lui-même, les cheminements dans les parties communes, de même que les ascenseurs et les escaliers, les tailles des portes, les dispositifs de commande et d'éclairage.

5.2. Logements situés dans les bâtiments collectifs neufs.

Tous les logements doivent permettre la circulation aisée des personnes handicapées. Le niveau d'accès des logements situés sur plusieurs niveaux (duplex et autres) doivent comporter au minimum la cuisine, le séjour, une chambre aménageable, un cabinet d'aisances et une salle d'eau. Un logement situé en rez-de-chaussée ou desservi par un ascenseur doit permettre à une personne en situation de handicap d'utiliser la cuisine, le séjour, la chambre, un cabinet d'aisances et une salle d'eau. La réglementation permet d'aménager ces surfaces à d'autres fins à condition que des travaux simples permettent de les rendre utilisables pour une personne en fauteuil roulant. Il s'agit de la notion d'adaptabilité dont il sera question dans la partie propositions. Par ailleurs, l'accès aux balcons, terrasses ou loggias doit être conçu de telle manière que le seuil, par des aménagements simples ne s'oppose pas au passage d'une personne en fauteuil roulant.

5.3. Ascenseurs

Ils sont obligatoires pour les bâtiments d'habitation collectifs de plus de trois étages. Chaque niveau doit être desservi (pas d'arrêt par demi-niveau). Lorsque le bâtiment fait moins de trois étages mais qu'il comprend plus de quinze logements par niveau, l'immeuble doit être conçu de façon à permettre l'installation ultérieure d'un ascenseur.

5.4. Maisons individuelles neuves

Depuis le 1er janvier 2007, les demandes de permis de construire doivent intégrer les aménagements de nature à rendre la demeure accessible. Ces règles s'appliquent aux maisons destinées à être vendues ou louées mais pas à celles construites par un propriétaire qui réserve cette construction à son usage personnel. La maison est considérée comme accessible dès lors que la personne handicapée peut y vivre,

⁶⁶ Ces éléments, ainsi que ceux en annexe 6 et 9 sont tirés de l'ouvrage « Accessibilité pour tous : la nouvelle réglementation », Soraya KOMPANY, architecte urbaniste, éd. Du Puits Fleuri, 2008

utiliser les équipements, circuler, se repérer et communiquer avec la plus grande autonomie possible.

5.5. Bâtiments d'habitation collectifs existants

Dès lors qu'ils font l'objet de travaux de modification, d'extension, les maîtres d'ouvrage sont tenus d'appliquer certaines règles d'accessibilité en fonction de la nature et de l'importance des travaux. Dès lors que le coût des travaux est égal ou supérieur à 80 % de la valeur du bâtiment, tout le bâtiment doit être rendu accessible. Quelques dérogations sont prévues, par exemple en cas d'impossibilité technique, en raison de contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural ou encore en cas de disproportion manifeste entre les améliorations apportées par les travaux d'accessibilité et leurs conséquences.

6. Réglementation applicable aux établissements recevant du public (ERP)

Les établissements recevant du public (ERP) sont définis à l'article R. 123-2 du code de la construction et de l'habitat (CCH) inclus dans le chapitre relatif à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public. A ce titre, « *constituent des établissements recevant du public tous bâtiments, locaux et enceintes dans lesquels des personnes sont admises, soit librement, soit moyennant une rétribution ou une participation quelconque, ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation, payantes ou non.*

Sont considérées comme faisant partie du public toutes les personnes admises dans l'établissement à quelque titre que ce soit en plus du personnel. »

A cette définition, il convient d'ajouter les installations ouvertes au public (IOP - exemple : jardins publics) qui sont des lieux non concernés par les règles de sécurité mais devant se conformer aux règles d'accessibilité. L'application des règles d'accessibilité étant trop complexe pour certains de ces lieux (exemple des sentiers en montagne ou sur le littoral), ces installations ne sont plus définies par les textes.

Les ERP et les IOP doivent être accessibles dès leur création, pour tout type de handicap. Cette règle s'applique à tous les ERP dont le permis de construire a été déposé depuis le 1er janvier 2007.

Un ERP est jugé accessible lorsqu'une personne handicapée peut s'y mouvoir, se repérer, communiquer et utiliser les équipements avec la plus grande économie possible. Les conditions d'accès doivent être les mêmes que celles offertes aux personnes valides ou présenter une qualité d'usage équivalente. Cela signifie par exemple qu'un accès nécessitant un long cheminement par l'arrière d'un ERP ne présente pas une qualité d'usage équivalente à l'accès direct en façade propos aux valides.

Les ERP et les IOP doivent se mettre progressivement aux normes d'accessibilité.

- Les ERP classés dans les quatre premières catégories doivent avoir réalisé un diagnostic accessibilité avant le 1er janvier 2011 et doivent être mis en conformité avec les règles d'accessibilité des constructions neuves au 1er janvier 2015.
- Pour, les ERP de cinquième catégorie, une partie du bâtiment, en principe celle la plus proche de l'entrée, doit fournir au public, l'ensemble des prestations en vue desquelles l'établissement est conçu.
- Les préfectures et les établissements d'enseignement supérieur doivent être accessibles depuis le 1er janvier 2011 pour les parties des bâtiments où sont délivrées les prestations offertes au public.

- Les gares SNCF sont soumises aux règles d'accessibilité des transports collectifs.

Les dérogations sont strictement limitées aux cas suivants :

- impossibilité technique résultant de l'environnement du bâtiment, des caractéristiques du terrain et de contraintes liées par exemple à la prévention des inondations ;
- pour des motifs liés à la conservation du patrimoine architectural en cas de création d'un ERP dans un bâtiment classé ou inscrit au titre des monuments historiques ;
- si les travaux d'accessibilité sont susceptibles d'avoir des conséquences excessives sur l'activité de l'établissement ;
- en cas de création d'un ERP ou d'une IOP dans une construction existante, s'il est constaté des contraintes liées par exemple à la solidité du bâtiment.
- dans le cas où l'ERP remplit une mission de service public, la dérogation ne peut être accordée que si des mesures de substitution sont prévues.

7. Photos



Avec l'aimable autorisation du salon Autonomic

8 Circulaire



Paris, le 3 janvier 2013

**La ministre de l'Égalité des territoires et
du Logement**

Le ministre de l'Intérieur

**La ministre déléguée aux Personnes
handicapées et à la Lutte contre l'exclusion**

**Le ministre délégué aux Transports, de la Mer
et de la Pêche**

A

Messieurs les préfets de région

Mesdames et messieurs les préfets de
département

Copie : Mesdames et messieurs les directeurs régionaux de l'environnement, de
l'aménagement et du logement.

Objet : Circulaire relative à l'accessibilité aux personnes handicapées.

NOR : ETLK1241200C

Le Président de la République a pris l'engagement de faire de la politique en faveur de l'égalité des droits pour les personnes handicapées une priorité de l'action du Gouvernement. La loi du 11 février 2005 a fixé une échéance en 2015 pour l'accessibilité de l'ensemble de l'espace public. Le Gouvernement a la ferme volonté de maintenir cette échéance.

Dans ce domaine, le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'inspection générale des affaires sociales et du contrôle général financier et économique de novembre 2011 et le second rapport de l'observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle d'octobre 2012 soulignent les retards, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la politique d'accessibilité et la réelle implication des acteurs.

Dans un contexte de ressources budgétaires contraintes, l'obligation de maintenir l'objectif d'accessibilité doit conduire à évaluer les modalités de mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 et examiner toute option facilitatrice. Pour ce faire, le Premier ministre a confié une mission de concertation à la sénatrice Claire-Lise Champion afin de proposer des mesures qui permettraient de garantir l'accessibilité tout en prenant en compte la réalité des contraintes.

- 1 -

Nous vous demandons de poursuivre cette action d'évaluation de la politique afin de créer un atlas de l'accessibilité de la Cité.

L'État sera, au nom de l'exemplarité et de la transparence, la première collectivité publique à faire connaître le niveau d'accessibilité de ses bâtiments. Pour ce faire, vous voudrez bien vous appuyer sur les éléments présentés en annexe 2. Vous veillerez à communiquer dans un délai de 3 mois les informations relatives à l'accessibilité des bâtiments de l'État. Ces informations donneront lieu à un traitement national dont la synthèse sera rendue publique et elles seront mises à disposition de France Domaine pour éclairer la politique immobilière de l'État.

Vous solliciterez les présidents des conseils régionaux, les présidents des conseils généraux, les présidents d'EPCI et les maires des communes de plus de 50 000 habitants pour les inciter à s'associer à cette démarche pour les bâtiments de leurs collectivités.

En ce qui concerne les maisons départementales des personnes handicapées, nous souhaitons qu'une cartographie précise de leurs conditions d'accessibilité soit réalisée en lien avec les présidents des conseils généraux.

4. Accompagner la mise en conformité

Afin d'affirmer l'engagement de l'État en faveur de la politique d'accessibilité et au nom de l'équilibre des territoires, nous vous demandons de veiller expressément, en lien avec la commission d'élus compétente, à ce que l'accessibilité soit un des thèmes prioritaires pour les années 2013 et 2014 de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

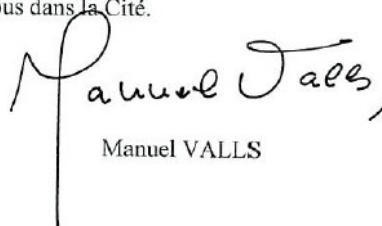
A l'occasion de vos rencontres avec les organismes et syndicats professionnels, vous leur rappellerez l'importance de cette politique, ses enjeux et son calendrier. Il importe de leur proposer votre appui et celui de vos services dans le cadre des actions d'information et d'accompagnement de leurs adhérents à l'objectif 2015, qu'ils déploient sur vos territoires.

Vous tiendrez informé une fois par an le conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH) des actions ainsi menées.

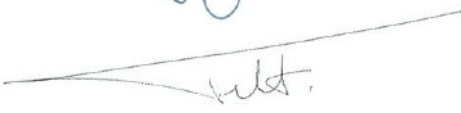
Nous comptons sur votre engagement pour piloter ces différentes actions et associer étroitement les différents acteurs à la nouvelle impulsion que le Gouvernement entend donner en matière d'accessibilité universelle et d'inclusion de tous dans la Cité.



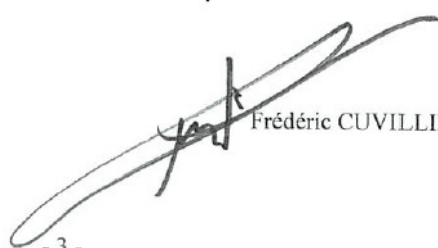
Cécile DUFLLOT



Manuel VALLS



Marie-Arlette CARLOTTI



Frédéric CUVILLIER

9 Les règles applicables aux transports, à la voirie et aux espaces publics

9. 1 Les transports

Article 45 de la loi du 11 février 2005 codifié aux articles L. 1112-1 à L. 1112-7 du code des transports

« I - La chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. / Dans un délai de dix ans à compter de la date de publication de la présente loi, les services de transport collectif devront être accessibles aux personnes handicapées et à mobilité réduite. / Les autorités compétentes pour l'organisation du transport public au sens de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs [...] élaborent un schéma directeur d'accessibilité des services dont ils sont responsables, dans les trois ans à compter de la publication de la présente loi. / Ce schéma fixe la programmation de la mise en accessibilité des services de transport, dans le respect du délai défini au deuxième alinéa, et définit les modalités de l'accessibilité des différents types de transport. / En cas d'impossibilité technique avérée de mise en accessibilité de réseaux existants, des moyens de transport adaptés aux besoins des personnes handicapées ou à mobilité réduite doivent être mis à leur disposition. Ils sont organisés et financés par l'autorité organisatrice de transport normalement compétente dans un délai de trois ans. Le coût du transport de substitution pour les usagers handicapés ne doit pas être supérieur au coût du transport public existant.

Avant la loi de 2005, l'accessibilité était traitée séparément : d'un côté, le cadre bâti, de l'autre, les transports et entre les deux, la voirie et les espaces publics, sans démarche cohérente entre ces trois domaines. Le fait que chacune de ces composantes relève d'une autorité gestionnaire différente explique largement cette situation.

Depuis 2005, tout obstacle le long de la chaîne de déplacement doit être levé pour garantir une accessibilité en continuité, d'où deux dispositifs instaurés par le législateur :

- le schéma directeur d'accessibilité des services de transports ;
- le plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics.

Les textes d'application de la loi de 2005 s'appliquent aux personnes handicapées et aux personnes à mobilité réduite, ce qui inclut plus particulièrement les personnes âgées, les personnes de petite taille, les personnes transportant des bagages lourds, les femmes enceintes, les personnes avec enfants.

Toutes les autorités organisatrices de transports sont concernées :

- les communes ou groupement de communes pour les transports urbains et le cas échéant, les transports scolaires ;

- les départements pour les transports scolaires et les transports non urbains d'intérêt départemental ;
- les régions pour les services de transport d'intérêt régional (le Syndicat des transports d'Ile-de-France pour la région capitale) ;
- l'État pour certains services de transports routiers non urbains ;
- la SNCF et Réseau ferré de France pour la partie investissement.
- Les règles d'accessibilité s'appliquent aux infrastructures et aux matériels de transports. Elles fixent les règles d'accessibilité tant pour les transports ferrés, que pour les transports routiers, urbains ou non urbains. Elles portent sur tous les types de matériel (autobus, autocars, trains, tramways et métro) et tout ce qui présente, de près ou de loin un intérêt pour l'accessibilité : les gares routières et ferroviaires qui sont des ERP mais aussi les emplacements des véhicules de transports en commun (bus, autocars, tramways).
- Le schéma directeur d'accessibilité établi par l'AOT a précisément pour objet :
 - d'établir la programmation de la mise en accessibilité des services et des réseaux de transports ;
 - de fixer les modalités de cette mise en accessibilité pour : les aménagements et équipements d'accès aux véhicules, les matériels roulants, les mesures d'organisation des services, les correspondances entre les différentes lignes.
- La loi de 2005 introduit également l'obligation de la prise en compte de l'accessibilité dans les Plans de déplacements urbains.
- En cas d'impossibilité technique avérée, l'AOT compétente doit mettre en place un service de transport de substitution. Par ailleurs, les réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés existant (le métro parisien ainsi que le RER) ne sont pas soumis au délai de 10 ans de mise en accessibilité sous réserve de l'élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité et de transports de substitution accessibles.
- Les mesures d'exploitation prises par les AOT doivent s'adresser à toutes les personnes handicapées, quel que soit le handicap. C'est pourquoi la réglementation est relativement précise pour que les informations relatives aux indications de ligne et de destination, aux noms des arrêts et aux messages de service soient accessibles aux aveugles et mal-voyants ainsi qu'aux sourds et malentendants.

9. 2 La voirie et les espaces publics

Les communes ou intercommunalités compétentes ont en la matière, obligation de rendre accessibles les voies ouvertes à la circulation lors de la réalisation de voies

nouvelles, lors d'aménagements ou de travaux modifiant la structure des voies ou lors de travaux de réaménagement ou de réfection de ces mêmes voies.

Les prescriptions techniques prévues par la réglementation sont adaptées à toutes les formes de handicap. Elles précisent notamment que le mobilier urbain doit être aisément détectable par les personnes aveugles ou malvoyantes, que les passages pour piétons doivent être nettement identifiés avec des bandes d'éveil ou une différence de revêtement de chaussée.

De même, la signalétique et les systèmes d'information doivent être compréhensibles pour les personnes handicapées mentales. Les commandes utilisables par le public doivent être identifiées par des pictogrammes et les escaliers ou autres équipements signalés par des idéogrammes adaptés.

10 .Glossaire des sigles et acronymes

Ad'AP : Agenda d'accessibilité programmé
AFNOR : Association Française de Normalisation
AGEFIPH : Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées
AOT : Autorité organisatrice de transport
AOTU : Autorité organisatrice des transports urbains
AOMD: Autorité organisatrice de la mobilité durable
APF : Association des Paralysés de France
ATESAT : Assistance Technique de l'État pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire
CCAPH : Commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées
CCDSA : Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
CERTU : Centre d'Études sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publique
DGITM : Direction Générale des Infrastructures, des transports et de la Mer
DHUP : Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
DMA : Délégation Ministérielle à l'Accessibilité
EAS : Espace d'Attente Sécurisé
EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale
ERP : Établissement Recevant du Public
FIPHFP : Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique
FISAC : Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce
GART : Groupement des Autorités Responsables des Transports
MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées
OBIAçU : Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle
PAVE : Plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics
PMR : Personne à mobilité réduite
RATP : régie autonome des transports parisiens
SCOT : Schéma de cohérence territoriale
SDA : Schéma directeur d'accessibilité des services de transport collectif
SNCF : Société nationale des chemins de fer français
UNAPEI: Union Nationale des Associations de Parents, de Personnes Handicapées

Mentales et de leurs Amis