



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PROJET DE LOI

habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées

NOR : AFSX1405233L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

3 avril 2014

SOMMAIRE

PREAMBULE	1
TITRE I^{ER} - LES AVANCEES DE LA LOI DE 2005 SONT A PRESERVER TOUT EN COMBLANT SON IRRESPECT AU 1^{ER} JANVIER 2015.....	3
1. LES DISPOSITIONS DE LA LOI DE 2005 CONSTITUENT UNE AVANCEE QU'IL CONVIENT DE PRESERVER.....	3
1.1. La loi de 2005 présente un caractère universel innovateur	3
1.2. Une loi ambitieuse dont la mesure de l'impact financier et technique sur les maîtres d'ouvrage n'a pas été prise en compte.....	4
1.3. Une loi qui s'impose à des ERP dont le nombre n'est pas connu	5
1.3.1. Une loi qui change la donne pour les établissements recevant du public (ERP).....	5
1.3.2. Une loi qui concerne aussi les installations ouvertes au public (IOP).....	6
1.3.3. Un nombre d'ERP mal connu en 2005 et encore aujourd'hui.....	6
1.4. Un dispositif de sanctions conséquent, qui intervient trop tardivement dans le processus de mise en accessibilité	7
1.5. Des contraintes d'accessibilité en matière de transport collectif de voyageurs qui mêlent obligations de résultat, de moyens et de méthode	8
2. LA LOI NE SERA PAS RESPECTEE AU 1^{ER} JANVIER 2015 PAR L'ENSEMBLE DES ACTEURS.....	8
2.1. Des avancées réelles mais insuffisantes pour être au rendez-vous de 2015	9
2.1.1. Des avancées réelles	9
2.1.1.1. Dans le domaine des ERP	9
2.1.1.2. Dans le domaine des transports publics de voyageurs.....	9
2.1.1.3. Un avancement en deçà des attentes.....	9
2.1.2. Des résultats importants pour les ERP des collectivités territoriales	10
2.1.2.1. Les établissements d'enseignement.....	12
2.1.2.2. Les ERP et la politique d'accessibilité des départements	13
2.1.2.3. L'accessibilité aux transports.....	13
2.1.2.4. L'accessibilité à la voirie.....	14
2.1.3. Une mise en accessibilité partiellement réalisée pour les ERP de l'État	14
2.1.3.1. Un nombre d'ERP de l'ordre de 10.000 pour l'État et de 25.000 pour ses établissements publics, à 90 % classés en ERP de 5 ^{ème} catégorie	14
2.1.3.2. Une mise en accessibilité partiellement réalisée.....	15
2.2. Un effort financier et des coûts d'accessibilité mal évalués	16
2.2.1. Les coûts des équipements et l'impact financier de l'ajustement normatif.....	16
2.2.2. La mise en accessibilité des ERP : un coût important mais difficile à évaluer.....	16
2.2.2.1. Un coût global pour l'État estimé à 3,6 Mds €.....	16
2.2.2.2. Le constat d'une disproportion entre les travaux à entreprendre et les capacités budgétaires de court terme des collectivités territoriales.....	17

2.3. La mise en accessibilité des transports : la nécessité d'un étalement dans le temps des investissements et l'existence de situations de disproportion manifeste	20
2.3.1. Les transports interurbains et le transport scolaire à la charge des départements : une réponse raisonnée.....	22
2.3.2. Le réseau ferroviaire et les gares : se concentrer sur les gares les plus fréquentées.....	22

3. LES OBJECTIFS RECHERCHES ET LES OPTIONS POSSIBLES..... 23

3.1. Poursuivre la dynamique actuelle et permettre aux acteurs de planifier les travaux de mise en accessibilité.....	23
3.2. Rendre compte de l'avancement par un suivi régulier.....	24
3.3. Les options possibles.....	25
3.3.1. Option 1 : Le statu quo transfère au juge la responsabilité de mener à terme les travaux d'accessibilité.....	25
3.3.2. Option 2 : Le report d'échéance n'assure pas la garantie de réalisation des travaux.....	25
3.3.3. L'option retenue organise la programmation des travaux dans un temps réaliste et assure le suivi de sa mise en œuvre	26

TITRE II - LES MESURES PREVUES PAR LE PROJET DE LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT A LEGIFERER POUR LA MISE EN ACCESSIBILITE DES ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC, DES TRANSPORTS PUBLICS, DES BATIMENTS D'HABITATION ET DE LA VOIRIE POUR LES PERSONNES HANDICAPEES (ARTICLES 1, 2 ET 3 DU PROJET DE LOI D'HABILITATION) 27

1. LES MESURES PROPOSEES POUR LES ERP (ARTICLE 1^{ER} DU PROJET DE LOI D'HABILITATION) 27

1.1. Les Ad'AP permettent de poursuivre les travaux d'accessibilité au-delà de 2014 sans rompre la dynamique créée par la loi de 2005 (1° et 2° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	27
1.1.1. Le recours à des dispositions législatives	27
1.1.2. L'Ad'AP, un outil de gestion des projets de mise en accessibilité (a) du 1° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	28
1.1.3. La date de dépôt des Ad'AP est compatible avec les échéances de la loi de 2005 (b) du 1° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	29
1.1.4. La majorité des Ad'AP aura une durée de trois ans, à l'exception des patrimoines importants (c) du 1° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	29
1.1.5. La validation de l'Ad'AP par le préfet de département (b) du 1° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	30
1.1.6. Le principal apport des Ad'AP consiste à assurer le suivi de la programmation des travaux (c, d) et e) du 1° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	31
1.1.7. La contrepartie d'un suivi exigeant consiste à surseoir au dispositif de sanctions de la loi de 2005 (e) du 1° et 2° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	31
1.1.8. Application du dispositif des Ad'AP à l'État (1° et 2° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	32
1.2. Des adaptations aux règles de mise en accessibilité prévues par la loi (3° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	32
1.2.1. Le recours à des dispositions législatives	32

1.2.2. <i>La procédure de dérogation pour raisons financières complète le dispositif prévu par la loi (3° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)</i>	33
1.2.3. <i>Le refus de l'assemblée générale des copropriétaires peut justifier une impossibilité de mise en accessibilité d'un établissement recevant du public (3° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)</i>	34
1.3. <i>La création d'un fonds dédié à l'accompagnement de l'accessibilité universelle (5° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)</i>	34
1.4. <i>L'impact des mesures pour les gestionnaires et exploitants d'ERP ((a)à e) du 1^{er} de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)</i>	34
1.4.1. <i>Un dispositif globalement adapté aux attentes du secteur privé (a) à e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)</i>	35
1.4.2. <i>L'impact pour les collectivités territoriales : une programmation déjà pratiquée, mais des précisions à apporter quant aux dispositions appliquées au secteur public en matière financière (a) à e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)</i>	35
1.4.3. <i>L'impact pour l'État : améliorer la connaissance de son patrimoine d'ERP et mettre en place une gouvernance du dispositif État appropriée(a) à e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)</i>	35
1.5. <i>L'impact sur l'organisation administrative du dispositif et sur la gouvernance (4° de l'article 3 et b), d) et e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)</i>	36
1.5.1. <i>Des instances locales de concertation à conforter et à mobilise (4° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)</i>	36
1.5.2. <i>La nécessité d'un renfort administratif pour l'instruction des Ad'AP (b), d) et e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)</i>	37
1.5.3. <i>La mise en place d'un dispositif d'information statistique sur la mise en accessibilité utile pour la gouvernance (d) du 1° de l'article 1^{er} et 4° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)</i>	38
2. LES MESURES EN MATIERE DE TRANSPORT (ARTICLE 2 DU PROJET DE LOI D'HABILITATION)	38
2.1. <i>L'Ad'AP dans le transport public de voyageurs (3° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)</i>	39
2.1.1. <i>Le recours à des dispositions législatives</i>	39
2.1.2. <i>L'Ad'AP dans le transport routier de voyageurs (TRV) (3° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)</i>	39
2.1.3. <i>L'Ad'AP dans les transports ferroviaires de voyageurs (3° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)</i>	40
2.2. <i>Le recentrage des obligations relatives à la mise en circulation du matériel et à la mise en accessibilité des arrêts (1° et 2° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)</i>	42
2.2.1. <i>Le recours à des dispositions législatives</i>	42
2.2.2. <i>Les obligations en matière de points d'arrêt et de matériel roulant (a), b), c) et e) du 1° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)</i>	42
2.2.3. <i>Le cas particulier du service à titre principal scolaire (SATPS) dans le TRV (d) du 1° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)</i>	43
2.3. <i>À défaut d'un dispositif complet, quelques sanctions ciblées ont été élaborées (e) du 1° et (e) du 3° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)</i>	44
2.4. <i>Le changement de dénomination de la procédure de dépôt de plainte concernant les obstacles à la libre circulation (f) du 1° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)</i>	44

3. LES AUTRES MESURES POUR L'ACCESSIBILITE	45
3.1. La simplification des PAVE pour les petites communes (1° et 2° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation).....	45
3.2. Les travaux modificatifs de l'acquéreur (4° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation)	46
3.3. La gestion des places de parkings adaptées pour en faciliter l'usage (5° de l'article 1 ^{er} du projet de loi d'habilitation).....	46
3.4. L'accès pour les chiens guides (3° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation).....	47
TITRE III – ARTICULATION AVEC LE DROIT EUROPEEN EN VIGUEUR OU EN COURS D'ELABORATION	48
1. LE RESPECT DES NORMES EUROPEENNES EN MATIERE D'ACCESSIBILITE DES ERP	48
2. LE RESPECT DES NORMES EUROPEENNES EN MATIERE DE TRANSPORT DE VOYAGEURS	48
TITRE IV – CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION (7° DE L'ARTICLE 3 ET ARTICLE 4 DU PROJET DE LOI D'HABILITATION)	50
1. LES CONSULTATIONS MENEES ONT ASSOCIE L'ENSEMBLE DES ACTEURS	50
1.1. La concertation	50
1.2. Les consultations.....	51
2. MODALITES D'APPLICATION DANS LE TEMPS (ARTICLE 4 DU PROJET DE LOI D'HABILITATION) ET DANS L'ESPACE (7° DE L'ARTICLE 3 DU PROJET DE LOI D'HABILITATION)	51
2.1. Application dans le temps (article 4 du projet de loi d'habilitation).....	51
2.1.1. <i>Délai pour prendre l'ordonnance et textes à modifier ou à créer</i>	51
2.1.2. <i>Délai de dépôt du projet de loi de ratification</i>	51
2.2. Application sur le territoire (7° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)	52
2.2.1. <i>Application sur le territoire pour les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution</i>	52
2.2.1.1. <i>Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)</i>	52
2.2.1.2. <i>Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Polynésie française)</i>	53
2.2.2. <i>Application sur le territoire pour la Polynésie française, Wallis et Futuna, TAAF et île de Clipperton, et la Nouvelle Calédonie</i>	54
2.2.2.1. <i>Polynésie Française</i>	54
2.2.2.2. <i>Wallis et Futuna, TAAF et île de Clipperton</i>	54
2.2.2.3. <i>Collectivité régie par les articles 76 et 77 de la Constitution (Nouvelle-Calédonie)</i>	54
2.2.3. <i>Consultations spécifiques à l'outre-mer</i>	54
ANNEXE : GLOSSAIRE	55

PREAMBULE

La loi du 11 février 2005¹ a constitué une avancée importante en matière d'accessibilité de tous à tout. Elle a fixé l'échéance de mise en accessibilité du cadre bâti et des transports au 1^{er} janvier 2015, mais sa mise en œuvre ne sera pas achevée à cette date². Des propositions ont été formulées dans le cadre des travaux des instances consultatives (CNCPH³, Obiaçu⁴) sur le fondement du rapport de la sénatrice Claire-Lise Campion⁵.

Le Premier ministre a donc souhaité, sur la base des travaux précédents, qu'une concertation soit menée dès octobre 2013 pour compléter et améliorer le volet accessibilité de la loi de 2005. Notamment, l'Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad'AP), conçu comme un outil de stratégie patrimoniale de mise en accessibilité adossée à une programmation budgétaire, doit permettre de compléter les mesures existantes et de poursuivre et amplifier après 2014 le mouvement initié par la loi de 2005. La concertation a permis de proposer le cadre national (périmètre, durée, contenu, procédure d'élaboration et de validation) de ces Ad'AP qui pourront être élaborés à l'échelon local par les gestionnaires d'établissements recevant du public (ERP), d'une part, et de services de transport, d'autre part, en prenant en compte les spécificités de chaque secteur. Elle a défini un dispositif de sanctions administratives financières appropriées pour non-respect des engagements pris dans le cadre des Ad'AP, les produits financiers correspondants devant être réinvestis dans le soutien aux opérations d'accessibilité.

Le nouveau dispositif conçu sur cette base concerne les établissements recevant du public et tient compte de la nécessité d'étaler dans le temps les investissements programmés, mais impose un mécanisme de suivi régulier accompagné de sanctions en cas de défaut. Les volumes financiers correspondant aux investissements que supposait la loi de 2005 ne sont pas impactés mais leur étalement est autorisé au-delà de 2015, sans toutefois permettre le laxisme constaté auparavant avec la loi de 1975 qui ne comportait aucune sanction.

Une transposition partielle est proposée pour le secteur des transports, les obligations en matière de points d'arrêt et de matériel roulant étant par ailleurs revues.

Le dispositif vise des résultats concrets en matière d'accessibilité pour le quotidien des bénéficiaires, les services prioritaires étant privilégiés, tout en assurant la soutenabilité budgétaire.

Le Premier ministre a aussi demandé qu'un autre chantier de concertation fasse évoluer de manière consensuelle le cadre juridique en apportant les modifications nécessaires et équilibrées pour accélérer la mise en accessibilité de la société et mieux prendre en compte les différents types de handicap. Les travaux autour des ajustements normatifs qui concernent les ERP, les logements, la voirie et les transports ont permis de procéder à une relecture de la réglementation et certains des résultats du chantier de concertation impactent le champ législatif.

¹ Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

² Rapport des trois inspections (CGEDD, CGÉFI, IGAS) sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées - octobre 2011, rendu public en septembre 2012.

³ Conseil national consultatif des personnes handicapées

⁴ Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle

⁵ « Réussir 2015 – Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics ». Rapport au gouvernement – mars 2013

Afin de permettre la mise en œuvre la plus diligente possible des préconisations issues des rapports de conclusion de ces deux chantiers de concertation et retenues par le Gouvernement, le Premier ministre a souhaité prendre par ordonnance les mesures relatives à celles de ces propositions qui appellent la modification de dispositions législatives. Le recours aux ordonnances proposé par le projet de loi d'habilitation au Parlement est justifié par la large concertation menée en matière d'accessibilité, l'urgence liée à l'échéance du 1^{er} janvier 2015 et l'importance des mesures envisagées.

La présente étude d'impact répond aux exigences propres aux lois d'habilitation prévues au chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Elle rassemble les travaux présentés dans les rapports précités d'octobre 2011 et de mars 2013 et le résultat des concertations menées à la suite du Comité Interministériel du Handicap (CIH) du 25 septembre 2013⁶.

⁶ CIH « Handicap : Le défi de l'égalité », 25 septembre 2013

TITRE I^{ER} - LES AVANCEES DE LA LOI DE 2005 SONT A PRESERVER TOUT EN COMBLANT SON IRRESPECT AU 1^{ER} JANVIER 2015

1. Les dispositions de la loi de 2005 constituent une avancée qu'il convient de préserver

1.1. La loi de 2005 présente un caractère universel innovateur⁷

La loi de 2005 prévoit deux grandes catégories d'obligations pour l'accessibilité :

- ◆ que les locaux d'habitation, les établissements recevant du public (ERP), 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.

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 qui y est exposé.

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 (...) ».

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.

⁷ Extraits du rapport précité « Réussir 2015 – Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics ». Mars 2013

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 établissements recevant du public 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.

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.

1.2. Une loi ambitieuse dont la mesure de l'impact financier et technique sur les maîtres d'ouvrage n'a pas été prise en compte

Le rapport « Réussir 2015 » précité dressait également les limites de la loi de 2005 :

« 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.

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. 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 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 là 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). »*

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

1.3. Une loi qui s'impose à des ERP dont le nombre n'est pas connu

1.3.1. Une loi qui change la donne pour les 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. À 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.* »

La situation des établissements recevant du public, quelle que soit leur catégorie, est profondément modifiée par la loi du 11 février 2005. En effet, la loi impose à tous les établissements recevant du public (ERP) existants de respecter des exigences permettant aux personnes handicapées d'y accéder et d'y circuler dans les parties ouvertes au public.

Les ERP 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 1^{er} 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 autonomie 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 par rapport aux personnes valides.

Les ERP existants doivent se mettre progressivement aux normes d'accessibilité.

- ◆ Les ERP classés dans les quatre premières catégories⁸ doivent avoir réalisé un diagnostic d'accessibilité avant le 1^{er} janvier 2011 et doivent être mis en conformité avec les règles d'accessibilité des constructions neuves au 1^{er} 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 1^{er} janvier 2011 pour les parties des bâtiments où sont délivrées les prestations offertes au public.

Si la loi du 11 février 2005 a bien intégré un principe de réalité technique ou économique, en ouvrant des possibilités de dérogation à une ou plusieurs prescriptions techniques d'accessibilité, 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 ;
- ◆ en cas de création d'un ERP dans une construction existante, s'il est constaté des contraintes liées par exemple à la solidité du bâtiment ;
- ◆ 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 ;

⁸ Les ERP sont répertoriés en cinq catégories, déterminées en fonction de la capacité de l'établissement. Les quatre premières catégories correspondent aux plus grands établissements pour lesquels l'application la plus exigeante du règlement de sécurité est requise,

- ◆ 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.

Selon la taille des ERP, l'ampleur des travaux et la situation des maîtres d'ouvrage, les cas de figure sont multiples. Pour réaliser les travaux et satisfaire à la loi du 11 février 2005, plusieurs variables interviennent :

- ◆ la durée, différente selon les programmes, selon les acteurs ;
- ◆ les dérogations qui permettent de faire, ou de ne pas faire, ou partiellement ;
- ◆ le périmètre des travaux : comment organise-t-on les priorités ?

Les situations de départ sont très variées selon les maîtres d'ouvrage et leurs ERP, mais également selon les types de handicap. Certains ERP déjà accessibles aux personnes handicapées en fauteuil roulant par exemple, ne le sont pas encore aux personnes malentendantes. À l'inverse, des ERP accessibles aux personnes malvoyantes n'ont pu encore être rendus accessibles aux personnes en fauteuil roulant. Les diagnostics réalisés devraient pouvoir renseigner sur la question, mais les données disponibles restent insuffisamment précises pour pouvoir en tirer des enseignements.

En outre, le degré de précision de la réglementation constitue un élément qui influe sur les capacités techniques et financières de réalisation. Le volet de la concertation consacré au chantier de l'ajustement normatif impacte ainsi directement le contenu et les délais des Ad'AP.

1.3.2. Une loi qui concerne aussi les installations ouvertes au public (IOP)

A cette mise en accessibilité des ERP, 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 qui doivent se conformer aux règles d'accessibilité.

1.3.3 Un nombre d'ERP mal connu en 2005 et encore aujourd'hui.

L'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (Obiaçu) dès sa création, et le rapport « Réussir 2015 », ont relevé l'absence d'outils de recensement statistique, et ont constaté qu'il n'était pas possible de procéder à une évaluation objective et exhaustive des travaux de mise en accessibilité réalisés depuis 2005.

Le nombre d'ERP fait l'objet d'appréciations variées, toutes catégories de propriétaires et gestionnaires confondues.

Encadré 1 : Nombre d'établissements recevant du public – les chiffres disponibles

Le nombre d'ERP, tous gestionnaires ou propriétaires confondus, fait l'objet de diverses appréciations. Les ERP sont classés au regard de la sécurité incendie en 5 catégories selon leur activité et leur capacité d'accueil de personnes.

Les chiffres disponibles pour l'année 2012 de source sécurité civile⁹ dénombrent 654 377 ERP de toutes catégories, dont 465 361 de 5^e catégorie et 189 016 de 1^{ère} à 4^e catégorie.

La part des ERP publics est estimée aux environs de 50 %.

D'autres sources communément citées font état d'un million d'ERP, y compris des établissements non répertoriés au titre de la sécurité incendie.

Source : mission d'appui à partir de données DGSCGC (enquête SDIS + BSPP)

Le nombre d'établissements recevant du public (ERP) est estimé à 650 000 environ dont 189 000 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 1^{ère} catégorie. A ceci s'ajoutent bien évidemment l'ensemble des ERP publics dont 36 000 mairies ainsi que tous les équipements communaux (centres 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, ce que n'a pas permis la loi de 2005.

1.4. Un dispositif de sanctions conséquent, qui intervient trop tardivement dans le processus de mise en accessibilité

La loi du 11 février 2005 a instauré un régime de sanctions administratives et pénales pouvant être déclenchées au-delà des délais qu'elle a établis pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public existants, régime qui n'existait pas jusqu'alors.

A été inscrite dans la loi l'obligation pour les maîtres d'ouvrage de transmettre, lors de l'achèvement de tous travaux soumis à permis de construire, un document attestant de la prise en compte des exigences d'accessibilité.

Ont par ailleurs été prévues les sanctions administratives suivantes :

- ◆ la fermeture administrative par l'autorité administrative compétente d'un ERP qui n'aurait pas respecté ses obligations d'accessibilité ;

⁹ L'enquête annuelle sur les SDIS de 2012 menée par la DGSCGC recense 610 171 ERP (hors BSPP) dont :

- 176 596 de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie

- 433 575 de 5^{ème} catégorie.

À cela s'ajoutent les chiffres concernant le ressort de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) :

- 12 420 ERP de la 1^{ère} à la 4^{ème} catégorie

- 31 786 ERP de 5^{ème} catégorie.

- ◆ le remboursement des aides publiques à la construction à la collectivité qui a attribué l'aide si elle s'aperçoit qu'a posteriori les règles d'accessibilité n'ont pas été respectées.

La loi prévoit également des sanctions pénales. Le non-respect des obligations d'accessibilité (à l'échéance du 1^{er} janvier 2015 ou lorsque des travaux sont réalisés dans l'établissement) est passible d'une amende maximale de 45.000 euros pour une personne physique et de 225.000 euros pour une personne morale, ainsi que six mois d'emprisonnement en cas de récidive.

Cette sanction est applicable aux maîtres d'ouvrage, aux architectes, aux maîtres d'œuvre, etc., responsables de l'exécution de travaux.

La loi du 11 février 2005 n'a toutefois pas prévu de dispositif spécifique pouvant être mobilisé par les acteurs pour leur projet et en conséquence n'a instauré aucun dispositif de suivi. Ainsi, jusqu'au dépassement de ces délais, elle a laissé aux maîtres d'ouvrage la responsabilité de s'organiser comme ils le souhaitaient sans points de contrôle.

En conclusion, le dispositif mis en place par la loi du 11 février 2005 n'a permis qu'une mise en accessibilité insuffisante, le dispositif de contrôle et de sanctions en fin de période ne garantissant pas à lui seul l'entrée des acteurs dans la démarche.

1.5. Des contraintes d'accessibilité en matière de transport collectif de voyageurs qui mêlent obligations de résultat, de moyens et de méthode

La loi du 11 février 2005 impose une mise en accessibilité dans les transports collectifs, à réaliser avant le 11 février 2015.

La question de l'accessibilité est traitée de façon globale dans les déplacements, en liant la question des transports avec la question de l'urbanisme et celle de la voirie.

Les gares, les quais et les matériels roulants font partie intégrante de la chaîne du déplacement. Bien qu'il n'existe pas de dispositions particulières dans la loi, la chaîne de déplacement doit être entendue comme comprenant également la billettique et les équipements ainsi que l'information.

La loi prévoit toutefois deux exceptions à l'obligation posée à l'article 45 de la loi du 11 février 2005 pour les transports : le cas des réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés, d'une part, et, pour les autres réseaux de transports, est posé le principe de l'impossibilité technique avérée, d'autre part. Si ce dernier principe est invoqué, l'autorité organisatrice de transport (AOT) responsable doit mettre à disposition des personnes handicapées et à mobilité réduite des moyens de transport adaptés.

Au-delà de l'obligation de résultats qui a été assortie d'une obligation de moyens particulière (tout véhicule, autobus, autocar, tramway, train, acquis pour renouveler ou étendre le réseau doit être accessible), la loi du 11 février 2005 a également prévu une obligation de méthode à travers le schéma directeur d'accessibilité des services de transport que chaque autorité organisatrice des transports doit élaborer : il s'agit de procéder à un diagnostic du réseau existant, de le confronter aux besoins et attentes des personnes handicapées ou à mobilité réduite et de programmer les travaux et mesures nécessaires.

2. La loi ne sera pas respectée au 1^{er} janvier 2015 par l'ensemble des acteurs

Le diagnostic porte essentiellement sur la réglementation applicable aux ERP et au secteur des transports, objet du présent projet de loi d'habilitation.

2.1. Des avancées réelles mais insuffisantes pour être au rendez-vous de 2015

2.1.1. Des avancées réelles

2.1.1.1. Dans le domaine des ERP

Ne disposant pas de données statistiques systématiques, ce qui crée une vraie difficulté, la délégation ministérielle à l'accessibilité et l'Obiaçu ont procédé en 2012 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 1^{ère} 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'Obiaçu 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 vérifiables, il est 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.

Chaque année, près de 46.000 ERP existants font des travaux pour se mettre totalement en accessibilité ou améliorer leur qualité d'accueil.

2.1.1.2. Dans le domaine des transports publics de voyageurs

En matière de transport public, et selon le rapport 2012 de l'Obiaçu, 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 insatisfaisant. 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.

Côté matériel, les progrès sont sensibles puisqu'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 arrêts. Pour la RATP, ces pourcentages sont respectivement de 89 %, 97 % et 85%.

2.1.1.3. Un avancement en deçà des attentes

Encadré 2 : État d'avancement – données générales

Quelques éléments permettent de vérifier que le chantier de l'accessibilité a bel et bien avancé, pour imparfait qu'il soit :

- tous les ERP neufs ainsi que toutes les nouvelles lignes de transports en commun construits depuis 2005 sont accessibles, ce qui constitue une sérieuse différence avec la loi de 1975 dont l'application fut beaucoup moins rigoureuse pour le neuf, faute de sanctions,
- 40 % des collèges environ sont accessibles,
- 86 % des préfectures délivrent leurs prestations dans (au moins) un bâtiment accessible,
- 60 à 90 % des transports urbains sont accessibles (95 % à Paris),
- dans le cadre du schéma directeur national d'accessibilité ferroviaire, les 168 gares principales seront accessibles d'ici 2016,
- En Île-de-France, deux tiers des gares représentant 90 % du trafic seront accessibles d'ici 2024.

Dans l'ensemble, la dynamique se poursuit, les résultats sont tangibles mais encore partiels d'autant que la chaîne de déplacement fait l'objet de fréquentes ruptures (obstacles, non prise en compte de certains handicaps, travaux, inachèvement de la voirie, etc.), sources de perte de temps, de lassitude et parfois d'irritation. Un obstacle annihile ainsi tous les efforts accomplis par ailleurs.

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 de septembre 2012 précité, 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.

2.1.2. Des résultats importants pour les ERP des collectivités territoriales

La mise en œuvre de la loi de 2005 s'est traduite pour les collectivités territoriales par une montée en puissance progressive de leurs démarches en faveur de l'accessibilité de leurs établissements et services aux personnes handicapées.

Pour mémoire, lors de l'enquête réalisée en 2012 portant sur les diagnostics d'accessibilité, il apparaissait :

- ◆ qu'une commune de la tranche 4-15 000 habitants a 11 ERP en moyenne,
- ◆ qu'une commune de la tranche 15 000-50 000 habitants a 29 ERP en moyenne,
- ◆ qu'une commune de la tranche 50 000 -150 000 habitants a 64 ERP en moyenne,
- ◆ qu'une commune de la tranche des plus de 150 000 habitants a 344 ERP en moyenne (259 en moyenne si on exclut Paris qui tire les chiffres vers le haut, Nantes et Marseille sont à plus de 600, Toulon la ville la moins dotée en ERP, 117).

La dynamique de mise en accessibilité est forte mais nécessite d'être prolongée :

- ◆ 74 % des diagnostics des ERP des communes sont lancés ou achevés au 1^{er} juillet 2012¹⁰ (60% en 2010) et 77% des diagnostics des ERP des EPCI (56 % en 2010) ;

¹⁰ Source : « Point sur » - DMA au 31 décembre 2012 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Point-sur-la-mise-en-accessibilite.34195.html>

Point sur la politique d'accessibilité du cadre de vie de 2007 à 2011 : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Point-sur-la-politique-d.30536.html> ;

Point sur les documents de programmation et de planification au 1^{er} juillet 2012 : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Point-sur-les-documents-de.30539.html>

CAPH : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Point-sur-les-rapports-2010-des.html>

- ◆ 63 % des ERP d'EPCI de 1^{ère} à 4^{ème} catégories ont été diagnostiqués au 1^{er} juillet 2012 contre 27 % en 2010 ;
- ◆ 56 % des ERP communaux de 1^{ère} à 4^{ème} catégories ont diagnostiqués (35 % en 2010).

Si certaines collectivités n'ont pas encore débuté cette phase de diagnostic, de nombreuses avaient déjà rempli leurs obligations au 1^{er} juillet 2012 :

- ◆ 42 % des EPCI, représentant 56 % de la population, ont achevé le diagnostic de tous leurs ERP ;
- ◆ 37 % communes représentant 46 % de la population ont achevé le diagnostic de tous leurs ERP.

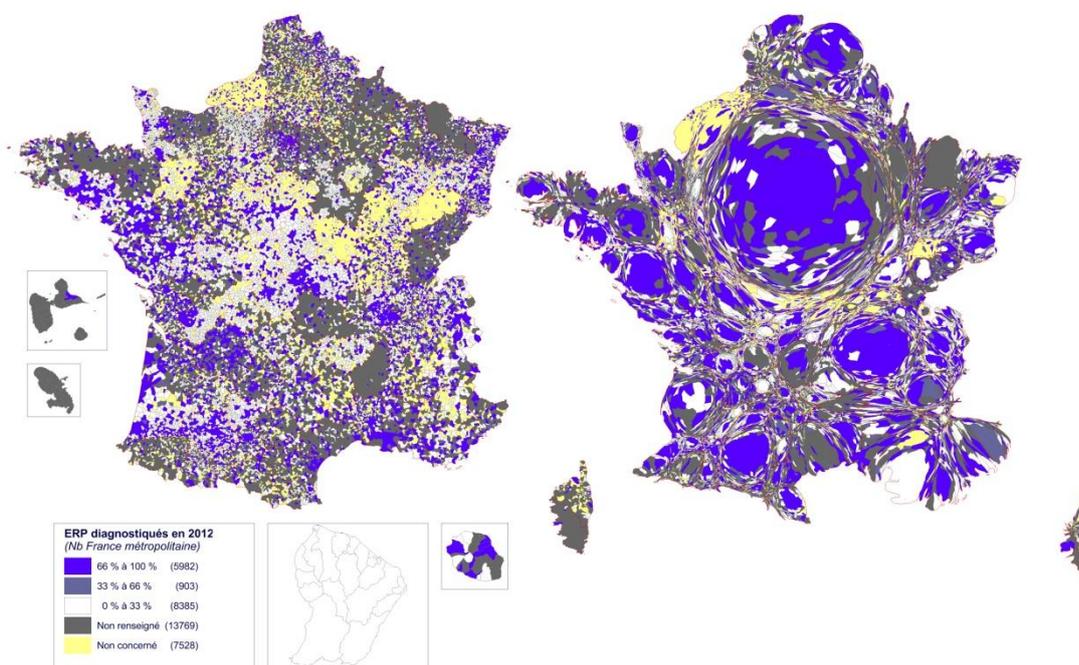
Sur un total proche de 300 000 ERP¹¹ des collectivités territoriales, il restait donc en 2013 environ 74 000 diagnostics à lancer par près de 23 000 communes. Ces chiffres traduisent bien à la fois la dynamique favorable à l'accessibilité et l'inachèvement du processus.

La répartition géographique marque des différences sensibles selon les territoires ¹²:

- ◆ dans 20 départements, le taux d'ERP intercommunaux diagnostiqués est supérieur à 80 %, alors que ce taux est inférieur à 30 % dans 20 autres départements ;
- ◆ dans 16 départements, le taux d'ERP communaux diagnostiqués est supérieur à 70 %, alors qu'il est inférieur à 30 % dans 8 départements.

La représentation géographique des données connues concernant les diagnostics réalisés montre une bonne homogénéité sur le territoire et une forte proportion des bassins de population les plus denses.

DIAGNOSTICS D'ACCESSIBILITÉ DES ÉTABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC EN 2012
Communes et population



Source des cartes : atlas de l'accessibilité - 2012- Obiaçu

¹¹ Estimation à partir des données partielles et extrapolées recueillies par la délégation ministérielle à l'accessibilité

¹² Source : rapport OBIAÇU 2012

Très peu de données sont disponibles sur les bâtiments accessibles. S'agissant des collectivités territoriales, des données partielles sont disponibles concernant les établissements d'enseignement et les départements. Elles attestent d'une mise en accessibilité encore partielle mais réelle des ERP locaux.

2.1.2.1 Les établissements d'enseignement

Les chiffres disponibles sur les établissements d'enseignement recueillis par l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement attestent des travaux d'accessibilité engagés. Entre 30 et 40 % des établissements avaient déjà fait l'objet de travaux en 2009. Sans que ce taux permette d'en déduire qu'autant d'établissements avaient pu être rendus accessibles à cette période, il résulte de cette enquête que 940 collèges et 613 lycées avaient fait l'objet de travaux d'accessibilité en 2009.

Extrait de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement - base ESOPE - 2009-2010

Travaux d'accessibilité réalisés depuis 3 ans ?	Oui		Non	
	N	%	N	%
Collège	940	29.9%	2201	70.1%
Lycée	293	43.8%	376	56.2%
Lycée agricole	69	42.9%	92	57.1%
Lycée professionnel	251	32.2%	528	67.8%
Total	1553	32.7%	3197	67.3%

Des aménagements en matière d'accessibilité sont-ils programmés ?	Oui		Non		Ne sait pas	
	N	%	N	%	N	%
Collège	550	22.5%	1587	65.0%	305	12.5%
Lycée	157	31.8%	269	54.5%	68	13.8%
Lycée agricole	26	38.2%	34	50.0%	8	11.8%
Lycée professionnel	153	26.9%	357	62.9%	58	10.2%
Total	886	24.8%	2247	62.9%	439	12.3%

2.1.2.2. Les ERP et la politique d'accessibilité des départements

D'une enquête menée par l'Assemblée des départements de France (ADF)¹³ pendant la concertation nationale de l'automne 2013, il résulte que **91% des départements participant à l'enquête déclarent avoir adopté ou être en cours d'adoption d'un programme spécifique de mise aux normes d'accessibilité des ERP**. 61% des départements déclarent avoir en outre déployé une politique de soutien financier ou technique aux communes et EPCI pour développer l'accessibilité dans les transports, voire dans les bâtiments.

2.1.2.3. L'accessibilité aux transports

Au 1^{er} juillet 2012, 61 % des **schémas départementaux d'accessibilité (SDA)** étaient approuvés ; depuis 2013 tous les départements et régions sont dotés d'un SDA¹⁴. À la mi-2012, 75 % des départements étaient couverts en totalité par des SDA¹⁵.

86 % des SDA étaient en cours ou approuvés à la mi-juillet 2012, couvrant 96% de la population (95 % des départements). Certaines AOTU n'ont pas eu recours à un SDA et ont préféré s'appuyer sur le plan de déplacement urbain (PDU) ou le plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE), ou ont considéré que le transport à la demande permettait de satisfaire les besoins¹⁶.

Encadré 3 : Les réseaux de transport

Les réseaux de transport des agglomérations de plus de 250 000 habitants (hors Île-de-France) se révèlent les plus en avance sur l'accessibilité¹⁷ :

- 86 % des autobus sont à plancher bas ;
- 60 % disposent de palette ;
- 65 % disposent d'un système d'annonce visuelle des arrêts.

La RATP a également fortement développé l'accessibilité de son réseau :

- 90 % des autobus sont à plancher bas ;
- 95 % disposent d'un système d'annonce sonore du prochain arrêt.

Les transports guidés urbains sont très avancés en matière d'accessibilité :

- le parc de métro, tramway et bus guidés est composé à 96 % de véhicules à plancher bas ;
- 71 % des véhicules guidés disposent d'un système d'annonce sonore des arrêts ;
- 52 % sont dotés d'un système d'annonce visuelle des arrêts ;
- 43 % disposent d'un espace pour les personnes circulant en fauteuil roulant ;
- Respectivement 7 % et 1 % des systèmes guidés sont dotés d'un système d'agenouillement et d'une palette. Il s'agit essentiellement des bus guidés.

¹³ Source : contribution de l'ADF à la concertation nationale sur l'accessibilité- 19 décembre 2013

¹⁴ Source : DMA

¹⁵ Source : « Point sur les documents de programmation et de planification au 1^{er} juillet 2012 » - DMA

¹⁶ Cf. rapport OBIAÇU 2012 p.15s

¹⁷ Cf. rapport OBIAÇU 2012 p.15s

2.1.2.4. L'accessibilité à la voirie

Les plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) sont des dispositifs obligatoires qui devaient être élaborés au plus tard en 2009 mais leur exécution n'est pas soumise à délai. A la mi-2012, 13 % des PAVE étaient adoptés (concernant 30 % de la population) ; 64 % étaient en cours ou adoptés représentant 85 % population ; toutes les communes de plus de 50 000 habitants avaient lancé la procédure PAVE.

Au titre de l'accessibilité à la voirie et aux espaces publics, de l'urbanisme et des différents services rendus à la population, les communes ont une vision d'ensemble de l'accessibilité sur l'ensemble de leur territoire.

2.1.3. Une mise en accessibilité partiellement réalisée pour 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 d'ensemble 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. Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) doivent désormais inclure un volet accessibilité.

2.1.3.1. Un nombre d'ERP de l'ordre de 10.000 pour l'État et de 25.000 pour ses établissements publics, à 90 % classés en ERP de 5^{ème} catégorie

Afin de mieux apprécier l'état d'avancement de l'accessibilité dans les services déconcentrés de l'État, la circulaire du 3 janvier 2013 a demandé 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.

Ont ainsi été identifiés 9 858 ERP et leur niveau d'accessibilité aux personnes handicapées et à mobilité réduite analysés.

Ces 9 858 ERP, répartis sur l'ensemble de la France, peuvent ainsi être caractérisés en fonction de leur catégorie (liée au nombre de personnes accueillies simultanément) et de leur nature. 90 % des ERP de l'État sont de 5^{ème} catégorie.

Tableau 1 : Typologie par catégorie d'ERP

Catégorie de l'ERP	Part relative
1 ^{ère} catégorie (plus de 1 500 personnes accueillies)	1 %
2 ^{ème} catégorie (plus de 700 personnes accueillies)	2 %
3 ^{ème} catégorie (plus de 300 personnes accueillies)	4 %
4 ^{ème} catégorie (au-dessus d'un seuil, différent selon le type d'ERP)	3 %
5 ^{ème} catégorie (au-dessous du même seuil)	90 %

Tableau 2 : Typologie par nature de l'ERP

Nature de l'ERP	Part relative
Administration générale	43 %
Enseignement	4 %
Forces de l'ordre	40 %
Justice	12 %

2.1.3.2. Une mise en accessibilité partiellement réalisée

Sur l'ensemble de la France, 37 % des ERP de l'État ont bénéficié d'un diagnostic d'accessibilité.

Des travaux sont programmés dans 6 % des ERP dans les douze mois à venir pour améliorer leur accessibilité. Ce chiffre passe à 12 % en se focalisant uniquement sur les ERP qui ont fait l'objet d'un diagnostic d'accessibilité.

L'enquête menée dans le cadre de la circulaire du 3 janvier 2013 a permis de qualifier le niveau d'accessibilité de 129 bâtiments de préfectures répartis sur 73 départements. Elle a été complétée par des extractions issues de l'outil de gestion ministériel GEAUDE qui recense la totalité des bâtiments du ministère de l'intérieur.

Encadré 4 : La méthode retenue

La méthode retenue :

L'accessibilité globale des ERP de l'État a été identifiée dans l'enquête à travers 5 questions s'articulant autour de la notion de chaîne du déplacement : repérage et cheminement jusqu'au bâtiment ; conditions de stationnement ; entrée ; circulation intérieure et atteinte des services ; utilisation de sanitaires.

Quatre niveaux d'accessibilité ont été identifiés :

Niveau A : accessibilité telle que définie par la réglementation,

Niveau B : accessibilité possible mais nécessitant des efforts ou engendrant un certain inconfort,

Niveau C : accessibilité avec aide humaine uniquement ou très sectorisée ne garantissant pas l'autonomie de la personne handicapée

Niveau D : aucune accessibilité ou accès aux services.

Hors critère de stationnement, 36 % des bâtiments des préfectures sont accessibles (niveau au moins égal à B), et 62 % ne présentent aucune impossibilité d'accès à la prestation (niveau au moins égal à C). Si l'on complète cette information des données issues de l'outil GEAUDE, 86 % des préfectures délivrent leurs prestations dans (au moins) un bâtiment accessible, et 98 % ne présentent pas d'impossibilité absolue d'accès. 86 % des bâtiments des préfectures ont fait l'objet d'un diagnostic. Des travaux d'accessibilité sont programmés dans 29 % des préfectures en 2014, mais tout ne sera pas terminé à cette date.

Sur la base d'un recensement des travaux effectué en 2007, les opérations réalisées en préfectures ont fait l'objet de financements multiples¹⁸ pour un montant total de 16,52 M€ entre 2008 et 2013.

2.2. Un effort financier et des coûts d'accessibilité mal évalués

L'évaluation de l'effort financier réalisé depuis 2006 n'est pas connue. S'agissant des collectivités territoriales ou de l'État, les dépenses correspondantes ne sont pas identifiées sur le plan comptable et sont le plus souvent intégrées dans des montants globaux de travaux.

2.2.1. Les coûts des équipements et l'impact financier de l'ajustement normatif

La présentation de quelques coûts d'équipement permet de donner une idée concrète des montants de travaux à prévoir et de la diversité des situations ou des choix à opérer. À cet égard, il faut rappeler l'impact technique et financier du chantier de concertation portant sur l'« ajustement normatif », engagé parallèlement à la concertation nationale sur les Ad'AP.

Quelques exemples de coûts de mise en accessibilité (à titre indicatif) :

- ◆ Une balise sonore pour déficients visuel : 1 000 € posée HT ;
- ◆ Un élévateur pour franchir quelques marches : 10 à 45 000 € ;
- ◆ Un ascenseur : 50 à 100 000 € ;
- ◆ Une rampe amovible : 2 000 € ;
- ◆ Une rampe fixe en béton : 10 000 €.

L'organisation de l'accessibilité par l'utilisation de moyens techniques moins coûteux constituera un facteur d'accélération pour l'ensemble des ERP. La modification de la réglementation pour valider la conformité à l'objectif d'accessibilité d'une rampe amovible au lieu d'une rampe fixe en béton ou d'un élévateur au lieu d'un ascenseur permettrait, à titre d'exemple, de mobiliser les budgets pour une accessibilité plus large en nombre d'ERP et en meilleure accessibilité à tous les handicaps.

2.2.2. La mise en accessibilité des ERP : un coût important mais difficile à évaluer

Une étude menée par Accèsmétrie en 2010 a estimé le coût de la mise en accessibilité des seuls ERP à 3,6 Mds € pour l'État et à 16,8 Mds € pour les collectivités territoriales, dont environ 2,5 Mds € de TVA en large partie susceptibles d'être compensés par du FCTVA, soit environ 15 Mds €.

Bien que peu de données existent sur le sujet pour le secteur privé, le rapport adopté par la Chambre de commerce et d'industrie de Paris – Ile-de-France le 6 février 2014 intitulé « Accessibilité des commerces en situation de handicap » (de Marcel Bénézet) extrapole les données de l'étude Accèsmétrie pour 180.000 commerces, et estime un budget de 5 Mds €.

2.2.2.1. Un coût global pour l'État estimé à 3,6 Mds €

Il est difficile de déterminer le coût total de la mise en accessibilité des ERP de l'État. Celle-ci a été estimée à 568 M€ dans le rapport « Réussir 2015 » de mars 2013.

¹⁸ Les financements sont issus de la dotation du fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées (FIAH), de fonds PNE, du plan de relance notamment.

Lors de l'étude d'impact précédant la loi de 2005, le directeur de Cabinet du Premier ministre a demandé par note du 8 octobre 2004 à l'ensemble des ministères de transmettre au Conseil Général des Ponts et Chaussées les éléments utiles à la connaissance du périmètre État. Tous ont souligné l'indisponibilité des données. Néanmoins, 38.426 ERP ont été identifiés, dont 25.095 concernant les établissements publics de l'État. Le coût estimé à l'époque était compris entre 1,5 et 2 Mds € pour l'ensemble État et établissements publics.

Enfin, l'enquête Accèsmétrie de 2010 a estimé à 3,6 Mds € TTC la mise en accessibilité des ERP de l'État tandis que le rapport 2008 du Comité Opérationnel de Projet n° 4 – « État exemplaire » citait un chiffre de 8,3 Mds € pour la mise en accessibilité des ERP de l'État et de ses établissements publics.

Les audits, qui ont été menés sur les bâtiments de l'État entre 2009 et 2011, estiment à 47,5 € TTC du m² le coût moyen des travaux de mise en accessibilité (source : rapport d'audits publié par la cellule nationale de suivi de l'immobilier de l'État en mars 2013).

2.2.2.2. Le constat d'une disproportion entre les travaux à entreprendre et les capacités budgétaires de court terme des collectivités territoriales

L'étude Accèsmétrie évalue le coût pour les collectivités territoriales à 16,8 Mds €. Ce montant met en lumière l'importance de la donnée financière pour la programmation des investissements en matière d'accessibilité.

Tableau 3 : Synthèse pour les collectivités locales

Collectivités	Nombre d'ERP	Coût moyen HT par ERP	Enjeux en M€
Villes ou intercommunalités de plus de 3.000 hbts	114.160	73.000 €	8.333,7
Villes de moins de 3.000 hbts	183.670	10.775 €	1.979,1
Conseils généraux	13.000	170.000 €	2.210,0
Conseils régionaux	2.000	226.000 €	452,0
Total HT			12.974,8
TVA 19,6 %			2.543,0
Total MOE (Maîtrise d'œuvre)		MOE 10 %	1.297,5
Total TTC et avec MOE			16.815,3

Source : étude Accèsmétrie

Comme en témoignent les « prix des collectivités accessibles », les « trophées de l'accessibilité » ou encore la parution de « baromètres de l'accessibilité des villes chefs-lieux de département », les démarches des collectivités territoriales sont nombreuses et leur engagement croissant. Une part de ce montant de 17 Mds € a sans doute déjà été mobilisée par les collectivités territoriales, avec le soutien notamment des départements pour les communes et de l'État au titre du FCTVA mais également de diverses dotations (notamment la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) dont les priorités intègrent désormais l'accessibilité).

Cependant, les départements estiment fin 2013 que la mise aux normes des ERP dont ils ont la charge appellerait un nouvel effort financier de 5 Mds €¹⁹ tandis que l'étude Accèsométrie l'a évalué à 2,2 Mds €.

L'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement a quant à lui estimé à 3 Mds € la mise aux normes des établissements d'enseignement, dont la charge incombe pour l'essentiel aux communes, aux départements et aux régions. Le solde concernant les établissements d'enseignement privés²⁰.

À défaut d'estimations plus fiables ou plus précises, diverses illustrations traduisent l'effort financier déjà engagé ou restant à mobiliser.

Tableau 4 : Illustrations présentées lors de la concertation nationale ou citées par le rapport « Réussir 2015 »²¹

Site	Coût évalué de mise en accessibilité	Données budgétaires à titre de comparaison ²²	% du budget annuel ²³
Région Rhône-Alpes ²⁴ lycées	159 M€	Dépenses d'investissement de la fonction enseignement = 246 M€ en 2011	Coût évalué = 64% du budget annuel d'investissement de l'enseignement
Région Alsace ²⁵ 73 lycées et CFA publics	Budget de 35 M€ de travaux dont 5 à 6 pour l'accessibilité pour une mise en œuvre 2014-2020 ; les espaces d'attente sécurisés représentent 25 % du coût total.	Dépenses d'investissement pour l'enseignement = 65 M€ en 2011	Le budget 2014-2020 de 35 M€ représente environ 9 % du budget annuel ²⁶ d'investissement pour l'enseignement.
Commune de Villeurbanne ²⁷	Ligne d'investissement fléchée depuis 2008 de 2 M€ / an pour l'accessibilité. Pour les groupes scolaires, 1665 obstacles relevés pour un coût de 9 M€.	Budget annuel d'investissement total de la commune = 30 M€	13 % du budget annuel d'investissement total est consacré à l'accessibilité.

Source : Mission d'appui, selon données présentées lors de la concertation

¹⁹ Source : contribution de l'ADF à la concertation nationale sur l'accessibilité- 19 décembre 2013

²⁰ 1.6 Md€ pour la mise en accessibilité et en sécurité des établissements de l'enseignement catholique (source : FNOGEC, 2013)

²¹ Source : documents diffusés et présentés par les collectivités territoriales concernées lors de la concertation nationale – octobre-novembre 2013

²² Source collectivites.gouv.fr

²³ Calcul mission

²⁴ Voir Rapport « Réussir 2015 » p.27

²⁵ cf réunion de concertation du 22-10-2013 et présentation PowerPoint

²⁶ On admet que 35/6 années /65 sans calculer d'indexation...

²⁷ Cf réunion du 22-10-2013

Le contexte des dépenses d'investissement des collectivités territoriales se caractérise par des marges de manœuvre en baisse, sous l'effet de la contraction de certaines recettes fiscales, de la réduction des dotations de l'État et de la hausse de certaines dépenses de prestations sociales notamment pour les départements. Même si la situation d'ensemble des collectivités territoriales reste globalement saine financièrement et leur préserve des possibilités d'investissement, certaines collectivités, notamment départementales, connaissent des difficultés importantes. L'épargne brute des collectivités territoriales a diminué en 2013 pour la deuxième année consécutive après une décennie de stabilité ou de hausse.

Les Ad'AP devront nécessairement tenir compte de ce contexte d'ensemble des finances publiques pour la programmation des investissements et au cas par cas des difficultés particulières de certains budgets locaux.

Par comparaison avec les diverses estimations citées plus haut, les budgets totaux des collectivités territoriales s'élevaient en 2011 à 219 Mds €²⁸ dont 38 Mds € pour les dépenses d'équipement brut (28 Mds€ pour le secteur communal, 7 Mds € pour les départements et 3 Mds € pour les régions). Mais, autant qu'une approche globale, une analyse plus fine s'impose car les écarts peuvent être considérables selon les travaux à réaliser et les capacités financières de la collectivité.

- **Pour les communes**

Pour les communes de plus de 3 000 habitants, le coût moyen des travaux a été estimé à 73 000 € par ERP²⁹. Avec un montant moyen de dépenses d'équipement brut de 339 € par habitant³⁰, soit un budget d'équipement de plus de 1 million d'euros, **le coût moyen de mise en accessibilité d'un ERP représenterait environ 5 % du budget d'équipement annuel d'une commune de 4 000 habitants**. Ce chiffre, multiplié par le nombre d'ERP de la commune, peut représenter une dépense lourde, voire très lourde et nécessiter une programmation financière. Une commune de cette taille compte au moins la mairie, une école, une salle polyvalente, une crèche ou halte-garderie, une maison de service public, soit 5 ERP a minima. En ce cas, la dépense de mise en accessibilité des 5 ERP représenterait 28% du budget annuel.

Selon l'ampleur des travaux déjà réalisés et restant à mener et le nombre d'ERP, l'impact pourrait représenter jusqu'au tiers ou la moitié du budget d'équipement annuel, sachant que le budget d'équipement est par ailleurs mis à contribution pour le financement des investissements de sécurité notamment. Ces hypothèses, par ailleurs confortées par les situations réelles présentées par des collectivités territoriales lors de la concertation, permettent de justifier le besoin de proposer une programmation dans le temps.

²⁸ Collectivités locales en chiffres 2013, les chiffres clefs – DGCL-DGFIP.

²⁹ Source étude Accèsométrie.

³⁰ Rapport de l'observatoire des finances locales 2013 p.96s, ratio 4 à partir des comptes de gestion 2011 : dépenses d'équipement brut/ population : moyenne France entière 344€/habitant ; communes de métropole de moins de 3500 habitants = 338€ ; communes de 3500 à 10 000hab = 340€ ; communes de 10 000 habitants et plus : 331€.

Tableau 5 : Illustration de différents cas (taille de la commune, budget et nombre d'ERP)

nombre d'habitants	1 000 habitants	2 500 habitants	4 000 habitants	15 000 habitants	30 000 habitants	150 000 habitants
dépenses équipement brut/hab	325 €	343 €	331 €	329 €	334 €	280 €
budget équipement ³¹	325 000 €	857 500 €	1 324 000 €	4 935 000 €	10 020 000 €	42 000 000 €
coût moyen par ERP ³²	10 000 €	10 000 €	73 000 €	73 000 €	73 000 €	73 000 €
% des dépenses d'équipt /ERP	3,1 %	1,2 %	5,5 %	1,5 %	0,7 %	0,2 %
pour 5 ERP	15 %	6 %	28 %			
pour 10 ERP			55 %	15 %		
pour 30 ERP				44 %		
pour 50 ERP				74 %	36 %	
pour 300 ERP						52 %

Source : mission à partir de données Accèsmétrie et www.collectivites.gouv.fr

Difficultés techniques de réalisation

Comme l'a rappelé le représentant de la ville de Villeurbanne dans sa présentation lors de la concertation, **le rythme d'investissement est conditionné par la capacité à faire autant que par le budget**. La question concerne particulièrement les **32 000 communes sur 36 600 qui ont moins de 2000 habitants (représentant 24% de la population)**. Leurs capacités techniques sont très dépendantes de l'intercommunalité à laquelle elles sont rattachées. Certains EPCI sont cependant eux-mêmes de taille modeste. Un renforcement de la capacité d'intervention des départements en faveur des communes est par ailleurs envisagé par le Gouvernement (volet 2 du projet de loi de décentralisation, article 17). Un certain nombre de départements constitue par ailleurs des agences techniques départementales.

- **Pour les départements et les régions**

Pour les départements, le montant moyen pour la mise en accessibilité par ERP a été estimé à 170 000 € et pour les régions à 226 000 €, soit des coûts moyens plus importants que pour les communes qui s'expliquent par la taille des établissements concernés, notamment des établissements scolaires. Si la diversité des départements et des régions est moindre que celle des communes, les écarts de budget et de richesse sont néanmoins importants.

2.3. La mise en accessibilité des transports : la nécessité d'un étalement dans le temps des investissements et l'existence de situations de disproportion manifeste

S'agissant des transports, le coût de la mise en accessibilité est partagé entre les collectivités territoriales en leur qualité d'autorité organisatrices des transports (AOT) et les autres acteurs du transport (SNCF, RATP...).

³¹ Calculé par multiplication du nombre maximal d'habitants de la strate considérée.

³² Sur la base de l'hypothèse des coûts calculés par l'étude Accèsmétrie précitée.

Tableau 6 : Récapitulatif des compétences et situations connues en matière d'accessibilité

	Transports urbains	Transports interurbains	Transports scolaires	Transport ferroviaire
Collectivités territoriales concernées	Communes EPCI	Départements	Départements	Régions
État des lieux connu	60 à 90 % ³³ d'accessibilité réalisée	15 % de véhicules équipés ou pré-équipés ³⁴ Estimation = 20 % de transports interurbains accessibles ³⁵	4 millions d'enfants transportés/jour dont 40 000 handicapés ³⁶ suivant la carte scolaire.	-1500 gares (ERP) dont 1075 TER (régions) et 424 incluses dans le schéma directeur national : SNCF-RFF (168) et régions-SNCF-RFF (256) - 1500 points d'arrêt (« non gérés »/sans gare)
Éléments de coûts connus/ Infrastructures	15 à 20 K€ par arrêt selon les travaux à réaliser	*50 000 points d'arrêts, soit un coût potentiel de 600M€ à 1 Md€ (coût unitaire de 12K€ pour un point d'arrêt amovible à 20K€) Estimation ADF : 15 Mds €	Transport à la demande déjà assuré pour un coût budgétaire de 250M€ assumé par les départements. Mêmes coûts unitaires que pour l'interurbain mais 4 à 500 000 points d'arrêt Estimation ADF = 10 Mds €	-10 M€/gare en IdF -2,8 M€ gare province Coût estimé pour les 1160 gares (SDA) = 4 Mds € (ensemble des 1500 gares existantes = 6,5 Mds €) Ile-de-France = 143 gares au SDRA (2014-2024) = 1,5 Md € + 207 gares déjà accessibles
Éléments de coûts connus/ Matériels roulants		*Cars : Surcoût 10 % d'un total de 200 K€	Mêmes coûts unitaires que pour l'interurbain	- matériels avec durées de vie de 30 à 40 ans
Dispositions juridiques concernées	Art 45 loi 2005 : SDA	Art 45 de la loi 2005 : SDA	Art 45 de la loi de 2005 et Code de l'éducation	Art 45 de la loi 2005 : SDA STI-PMR européenne

Source : mission d'appui à partir des données disponibles UTP, FNTV, DMA

³³ Enquête UTP

³⁴ Source FNTV

³⁵ Estimation DMA citée lors de la concertation nationale.

³⁶ Ceux scolarisés en milieu ordinaire ont un handicap psychologique ou cognitif dans 62 %, moteur dans 9 % des cas.

2.3.1. Les transports interurbains et le transport scolaire à la charge des départements : une réponse raisonnée

La mise en accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt des transports relevant des départements a été estimée par ces derniers à 15 Mds €³⁷.

En ce qui concerne le transport scolaire, la mise en accessibilité totale du réseau de transport scolaire a été estimée à 650 M€ par département³⁸, l'ADF estimant quant à elle que la mise en accessibilité de l'ensemble des points d'arrêt scolaires représenterait 10 Mds €. Par comparaison, 250 M€ par an sont consacrés par les départements pour organiser le transport à la demande des enfants scolarisés en classe ordinaire dont le nombre a par ailleurs augmenté de 60 % depuis 2005³⁹.

2.3.2. Le réseau ferroviaire et les gares : se concentrer sur les gares les plus fréquentées

Un diagnostic réalisé par la SNCF⁴⁰ afin d'évaluer le niveau d'accessibilité des gares notamment TER pour accéder ou faire accéder au train a montré qu'environ 71 % des gares sont accessibles en autonomie ou avec de l'aide : le cheminement est accessible ou l'assistance disponible. L'accessibilité en autonomie est l'objectif visé à terme. Sur 400 gares en Ile-de-France, 207 seront mises en accessibilité pour 2024 dans le cadre du schéma actuel et représentent plus de 90 % du trafic voyageurs.

Une étude exhaustive de la SNCF sur le niveau d'accessibilité du matériel disponible a été engagée ; des rames parfaitement accessibles neuves commencent à être achetées par les régions.

Au 31 octobre 2013, sur 995 gares répertoriées dans les SDRA, RFF en dénombrait 182 accessibles et beaucoup de chantiers en cours sur d'autres.

Tableau 7 : Illustrations de la part des dépenses d'accessibilité dans le budget d'investissement

Site	Coût évalué de mise en accessibilité	Budget de comparaison
Transports : réseau Ile-de-France ⁴¹	1,1 Mds€	1,2 Mds€ en dépenses totales de transports pour la région Ile-de-France en 2011 ⁴²

³⁷ Cité par l'ADF

³⁸ Chiffre cité par l'ANATEEP lors des réunions de la concertation nationale de novembre 2013.

³⁹ Chiffre ANATEEP cité par l'ADF

⁴⁰ Cité par la SNCF lors de l'une des réunions de la concertation nationale de novembre 2013

⁴¹ Voir Rapport « Réussir 2015 » p.27

⁴² Source : www.collectivites.gouv.fr

Points d'arrêt du transport interurbain Isère	220 M€ ⁴³	Total des dépenses directes d'investissement en 2012 = 137,5 M€
Région Picardie	1/3 des gares mises en accessibilité d'ici 2015	Dépenses directes d'investissement totales en 2012 = 51,3 M€
Ville de Châteauroux et communauté d'agglomération castelroussine ⁴⁴ (SDA adopté en 2011, réalisation prévue pour fin 2015 - transport urbain)	Maîtrise d'œuvre pour la mise en accessibilité d'arrêts de bus : 60 117€ • Travaux d'intervention sur les points d'arrêt : 727 835€ • Assistance à la maîtrise d'ouvrage et maintien d'œuvre pour la mise en place d'un Système d'Aide à l'Exploitation et à l'Information des voyageurs : 17 820 € • Mise en place du système d'aide à l'exploitation et à l'information des voyageurs : 40 000 € Au total, budget de 1,2 million pour rendre accessibles les arrêts de bus. 30 % de ce budget financés grâce à une subvention contrat régional 361 732 €. Le reste financé par la Communauté d'Agglomération Castelroussine et les communes.	Total des dépenses d'équipement de la ville en 2012 = 13,4 M€ de la CA castelroussine = 8,6 M€

Source : mission d'appui à partir des données du rapport « Réussir 2015 » et des échanges lors de la concertation nationale ; données budgétaires de référence 2012 issues de www.collectivites.gouv.fr

3. Les objectifs recherchés et les options possibles

3.1. Poursuivre la dynamique actuelle et permettre aux acteurs de planifier les travaux de mise en accessibilité

Le principe de l'Ad'AP est relativement simple : l'agenda permet de rattraper en quelques années, selon une programmation ferme et financée, le retard constaté pour la mise en accessibilité d'un ou plusieurs ERP ou d'un réseau de transport. Il est donc impératif d'en faire un outil performant.

Un Ad'AP doit ainsi concilier à la fois précision des objectifs à atteindre et souplesse dans la façon de les atteindre. Cette nécessité conduit à privilégier réalisme et pragmatisme. Il sera préférable d'atteindre les premiers objectifs, les plus importants dans une phase transitoire pour ne rendre le reste accessible qu'en fin de processus. Il pourra être décidé, autre exemple, de déménager au rez-de-chaussée un service situé à l'étage, très fréquenté, et de le rendre accessible au plus vite, puis de ne rendre l'étage accessible qu'en toute fin d'Ad'AP.

⁴³ Voir Rapport « Réussir 2015 » p.27

⁴⁴ Recueil des belles pratiques et des bons usages en matière d'accessibilité de la Cité – 2013 – ville de Châteauroux et CA castelroussine ; présenté lors de la concertation nationale

En second lieu, le défi de performance, c'est celui de l'atteinte des objectifs que les opérateurs se sont fixés. Sous cet angle, la priorité accordée à la qualité d'usage primera sur la conformité formelle aux règles précises. L'appréciation de la qualité d'usage ne saurait mieux être appréciée que par les usagers eux-mêmes, et pour accompagner ces évolutions, l'importance accordée à l'information aux usagers est essentielle.

3.2. Rendre compte de l'avancement par un suivi régulier

Plusieurs représentants des associations de personnes handicapées ont clairement signifié qu'ils ne faisaient plus guère confiance aux acteurs chargés de préparer, voter et appliquer les textes juridiques en matière d'accessibilité. À leurs yeux, deux lois, celles de 1975 et 2005, n'ont pas été appliquées et leurs mandants attendent depuis 39 ans la concrétisation des promesses et des dispositions légales pour pouvoir accéder en autonomie aux lieux et transports publics.

Pour étayer leur propos, les associations s'appuient sur deux aspects. Le premier, d'ordre qualitatif, relève du « ressenti », celui des difficultés quotidiennes rencontrées par les personnes handicapées, quelle que soit la nature du handicap, pour se déplacer, se soigner, se renseigner, travailler, se divertir ou encore faire ses démarches. Le second, plus matériel, s'appuie sur le retard de mise en accessibilité de nombre d'ERP publics (établissements d'enseignement secondaire, universités, mairies, préfectures, centres sociaux, salles de sport, etc.) ou privés (commerces ou services de proximité, hôtels, restaurants, cabinets des professions libérales...).

Relever le défi de la crédibilité suppose donc de tirer les leçons des échecs du passé, pour relatifs qu'ils soient dans nombre de cas.

Ainsi, la loi de 2005 a enserré l'accessibilité dans des délais uniformes et un corset réglementaire qui ne tient compte ni des capacités financières des acteurs, ni de la durée d'amortissement du matériel existant, ni du degré de mobilisation de certains secteurs et sans établir de hiérarchie dans le processus : tout devait être accessible au même moment quels que soient la fréquentation, l'opportunité, la faisabilité, le coût, les contraintes techniques, naturelles ou de protection du patrimoine. Face à ces obligations sans ligne directrice forte, une partie des opérateurs s'est mobilisée tardivement, à l'approche de l'échéance de 2015, quelques-uns spéculant probablement sur un report de la date limite.

Pour l'avenir, il y a probablement lieu de penser un système différent, un système qui soit crédible tant aux yeux du monde associatif qu'à ceux des opérateurs qui devront être convaincus de la faisabilité de ce qui leur est proposé.

Un tel système doit prendre une forme opérationnelle, structurée, construite avec méthode, vérifiable à échéance régulière, différenciée en fonction de l'importance du patrimoine et des travaux, assortie d'une obligation de résultats sanctionnables. De fait, avec du recul, il s'avère que les travaux des groupes de travail ont beaucoup porté sur la volonté politique, sur la hiérarchisation, la programmation des travaux, leur vérification intermédiaire, l'obligation de résultats.

3.3. Les options possibles

3.3.1. Option 1 : Le statu quo transfère au juge la responsabilité de mener à terme les travaux d'accessibilité

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 rapport issu de la concertation, cela n'est pas justifié.

3.3.2. Option 2 : Le report d'échéance n'assure pas la garantie de réalisation des travaux

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.

Il doit tout d'abord être rappelé que les dates-butoirs 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 1^{er} janvier 2011 pour les préfetures et les établissements d'enseignement supérieur de l'État ;
- ◆ avant le 1^{er} janvier 2015 pour les ERP existants ;
- ◆ au plus tard le 13 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.

3.3.3. L'option retenue organise la programmation des travaux dans un temps réaliste et assure le suivi de sa mise en œuvre

Le rapport « Réussir 2015 » proposait d'accompagner les maîtres d'ouvrage qui n'auront pas achevé la mise aux normes d'accessibilité des équipements dont ils sont responsables et donc 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 pour 2 ou 3 ans. S'agissant des transports, les Schémas directeurs d'accessibilité (SDA) pourraient faire l'objet d'un processus de même nature.

Il s'agit 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.

La question d'une sécurité juridique accrue des gestionnaires a conduit à conférer aux Ad'AP une valeur législative.

L'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) est une nouvelle approche, d'application volontaire, proposée aux gestionnaires d'ERP et de services de transports publics collectifs pour atteindre les objectifs fixés par la loi, concernant la mise en accessibilité de leur patrimoine.

L'Ad'AP vient compléter la loi de 2005 qui, ayant inscrit le principe de l'accessibilité universelle d'ici 2015, n'avait pas prévu suffisamment d'outils pour y parvenir. Il est au service de l'ambition d'inclusion voulue par notre société, et doit se construire dans un objectif d'utilité sociale en visant à proposer des solutions les plus proches possibles du droit commun.

L'Ad'AP doit devenir un outil de stratégie patrimoniale de mise en accessibilité adossée à une programmation budgétaire pour amplifier après 2015 le mouvement initié par la loi de 2005. À ce titre, il suspend l'application de l'article L 152-4 du code de la construction et de l'habitation (CCH), qui prévoit pour les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution de travaux, une sanction pénale maximale respective de 45 000 € pour une personne physique et de 225 000 € pour une personne morale, en cas de non-respect des règles d'accessibilité.

TITRE II - LES MESURES PREVUES PAR LE PROJET DE LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT A LEGIFERER POUR LA MISE EN ACCESSIBILITE DES ETABLISSEMENTS RECEVANT DU PUBLIC, DES TRANSPORTS PUBLICS, DES BATIMENTS D'HABITATION ET DE LA VOIRIE POUR LES PERSONNES HANDICAPEES (ARTICLES 1, 2 ET 3 DU PROJET DE LOI D'HABILITATION)

1. Les mesures proposées pour les ERP (article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

1.1. Les Ad'AP permettent de poursuivre les travaux d'accessibilité au-delà de 2014 sans rompre la dynamique créée par la loi de 2005 (1^o et 2^o de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

1.1.1. Le recours à des dispositions législatives

La loi du 11 février 2005 a prévu que la mise en accessibilité des ERP⁴⁵ soit effective dans un délai de dix ans

La loi de 2005 n'a pas suffisamment pris en compte la nécessité pour les gestionnaires d'ERP d'étaler dans le temps les investissements liés à la mise en accessibilité. Les Ad'AP offrent la possibilité de poursuivre la dynamique engagée, sans décourager les acteurs à l'approche de la date fatidique du 1^{er} janvier 2015.

Cependant, cette possibilité ne doit pas repousser la réalisation des travaux à l'infini. Dans cet esprit, l'encadrement des délais a fait l'objet de débats entre les différentes parties à la concertation.

L'Ad'AP étant un dispositif permettant notamment de déroger, sous certaines conditions, aux délais actuels de mise en accessibilité ainsi qu'aux sanctions pénales associées, des modifications législatives sont nécessaires pour l'instituer.

L'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation rassemblent les mesures susceptibles d'être prises pour prolonger au-delà de 2015 la mise en accessibilité dans le domaine des établissements recevant du public à travers la mise en place d'outils, tels que l'agenda d'accessibilité programmé pour les établissements publics et un dispositif administratif de suivi et de sanctions, que la loi du 11 février 2005 n'avait pas prévus pour accompagner les acteurs.

⁴⁵ Article 41 de la loi du 11 février 2005 codifié à l'article L.117-7-3 du code de la construction et de l'habitation

Le 1° habilite le Gouvernement à créer l'agenda d'accessibilité programmée pour les établissements recevant du public et pour les installations ouvertes au public. Cet outil, qui peut être utilisé par un propriétaire ou un exploitant pour mettre en accessibilité son patrimoine dans un calendrier pouvant aller au-delà de la date butoir du 1er janvier 2015, décrit les travaux pluriannuels de mise en accessibilité pour un ou plusieurs établissements ou installations et en précise la programmation financière. La durée totale maximale des travaux programmés dépend notamment, sous réserve d'une validation par l'autorité administrative, des catégories d'établissements recevant du public dans le périmètre de l'agenda d'accessibilité programmée et des caractéristiques du patrimoine que le propriétaire ou le gestionnaire d'établissements ou d'installation prévoit de mettre en accessibilité dans le cadre d'agendas d'accessibilité programmée.

Le 1° de l'article 1er vise en outre à définir les procédures de dépôt, de validation et d'achèvement de l'agenda d'accessibilité programmée ainsi que les modalités éventuelles de suspension ou de prolongation des délais associés à ces différentes étapes. Il prévoit un suivi de l'avancement des travaux prévus, qui peut amener à sanctionner les manquements aux engagements pris par le signataire de l'agenda dans le cadre d'une procédure administrative. Ce dispositif de contrôle vient en contrepartie du dépassement des délais autorisé par l'adoption volontaire d'un agenda d'accessibilité programmée et écarte les sanctions pénales relatives à la mise en œuvre des obligations d'accessibilité voulues par la loi du 11 février 2005.

1.1.2. L'Ad'AP, un outil de gestion des projets de mise en accessibilité (a) du 1° de l'article 1er du projet de loi d'habilitation)

La conception d'un Ad'AP repose sur quatre principes structurants :

- ◆ L'Ad'AP traduit une volonté politique forte des maîtres d'ouvrage publics ou privés. Compte tenu de la nécessité de cet engagement, l'Ad'AP ne revêt pas un caractère obligatoire. Les opérateurs qui ne s'en saisissent pas restent soumis à la loi de 2005 et notamment aux sanctions pénales dès 2015 ;
- ◆ L'Ad'AP est un outil de stratégie patrimoniale. Il présente une vision globale de la mise en accessibilité du patrimoine d'un opérateur ;
- ◆ L'Ad'AP est partenarial, car il est concerté lors de sa conception et suivi tout au long de sa réalisation, notamment par les représentants des associations de personnes handicapées ;
- ◆ Enfin, l'Ad'AP présente une structure commune quel que soit le maître d'ouvrage, public ou privé.

L'outil lui-même reste souple puisqu'un maître d'ouvrage disposant de plusieurs ERP peut opter pour un Ad'AP global, par groupes d'ERP ou par ERP. De plus, le principe d'une simplification pour un ERP de 5^{ème} catégorie a globalement été retenu lors de la concertation.

En cas de patrimoine implanté sur plusieurs départements, le gestionnaire présente son approche globale de la mise en accessibilité de celui-ci et segmente l'Ad'AP par département.

1.1.3. La date de dépôt des Ad'AP est compatible avec les échéances de la loi de 2005 (b) du 1^{er} de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

La loi de 2005 a prévu la mise en accessibilité aux dates du 1^{er} janvier 2015 et du 13 février 2015, respectivement pour les ERP et pour les services publics de transport. Compte tenu du souhait partagé par l'ensemble des participants de la concertation de réaffirmer l'importance de l'objectif d'accessibilité, la date du 1^{er} janvier 2015 a paru à tous devoir conserver sa force, pour marquer l'engagement des acteurs privés et publics. Surtout, elle permet d'inscrire les nouvelles dispositions dans le cadre de la loi de 2005 sans en modifier les objectifs, l'Ad'AP n'étant qu'une modalité de mise en œuvre ayant pour effet d'en prolonger la dynamique.

Les programmations financières contenues dans les Ad'AP constitueront des engagements financiers importants, nécessitant parfois des procédures lourdes aussi bien pour des gestionnaires d'ERP privés que publics. Dans tous les cas, ces engagements devront reposer sur des fondements juridiques solides fixés par l'ordonnance qui ne pourra être publiée avant l'été 2014. Le calendrier rendra difficile pour certains gestionnaires, notamment de gros patrimoines, d'achever leurs travaux d'élaboration d'Ad'AP avant le 31 décembre 2014, sauf à en dégrader la qualité ou la concertation souhaitée. Il en est ainsi, à titre d'exemple, des gestionnaires de chaîne de magasins ou d'hôtels organisés au niveau national, ou de collectivités publiques importantes.

Afin de tenir compte de ces difficultés et de ne pas trop retarder la mise en œuvre des Ad'AP, la date du 31 décembre 2014 a été retenue comme date limite de dépôt d'Ad'AP ou de l'engagement d'un dépôt ultérieur. Il a été proposé pour tous les acteurs, publics ou privés, qu'en cas de dépôt d'engagement au 31 décembre 2014, les Ad'AP complets puissent être déposés au plus tard dans les douze mois suivant la publication de l'ordonnance. Si la possibilité de déposer un Ad'AP après la date limite du 31 décembre 2014 n'a pas recueilli l'approbation de tous les participants à la concertation, elle paraît cependant nécessaire par pragmatisme, car elle s'inscrit dans la logique même des Ad'AP qui visent à encourager les maîtres d'ouvrage à se mobiliser pour développer l'accessibilité.

1.1.4. La majorité des Ad'AP aura une durée de trois ans, à l'exception des patrimoines importants (c) du 1^{er} de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

La fixation de la durée des Ad'AP doit permettre d'atteindre un équilibre entre les délais, les capacités financières et le niveau d'accessibilité attendu. Le souhait d'une accessibilité totale en sortie d'Ad'AP, réaffirmé par les associations de personnes handicapées, concentre les ajustements possibles sur les facteurs de temps et de coût.

Il est apparu difficile de concilier les attentes des personnes handicapées et celles des maîtres d'ouvrage pour que les Ad'AP soient attractifs pour la plupart des ERP. À défaut d'une approche pragmatique, ce serait l'objectif même de l'accessibilité qui serait mis en cause. Plus encore qu'une date précise, surtout si celle-ci ne peut être tenue, les personnes handicapées réclament une effectivité des engagements et des garanties que la loi de 2005 ne leur a pas assurée. De ce point de vue, l'adoption d'un délai irréaliste au regard des capacités techniques et financières des maîtres d'ouvrage, outre le manque de crédibilité souligné ci-avant, romprait la confiance établie par la concertation et rendrait très difficile toute nouvelle intervention institutionnelle.

Lors de la concertation, divers délais ont été évoqués par les participants : 4 ans (durée minimale de la proposition figurant dans le rapport « Réussir 2015 »), 6 ans (correspondant à la durée d'un mandat municipal), 7 ans (durée maximale du rapport précité), voire dix ans (pour les gares, les collèges et les lycées). S'agissant des organismes HLM, le développement de l'accessibilité devra se concilier et se coordonner avec différentes priorités (objectifs « 500 000 logements », rénovation thermique, désamiantage, etc.).

Les associations de personnes handicapées ont souligné l'importance de la réalisation rapide de travaux « visibles » qui marquent l'engagement de la société en faveur de l'accessibilité. À défaut de pouvoir constater la pleine accessibilité au 1^{er} janvier 2015, des associations ont souhaité que la date du 31 décembre 2017 puisse prévaloir.

Les représentants des commerces, restauration et hôtellerie ont porté l'accent sur l'équilibre à trouver entre les travaux restant à réaliser et leurs contraintes économiques. Bien que satisfaits de la simplification des démarches prévues pour les ERP de 5^{ème} catégorie isolés, ils ont contesté le principe d'une durée plus courte pour ces « petits Ad'AP ». Il a été rappelé à cette occasion que l'obligation d'accessibilité aux ERP de 5^{ème} catégorie est réduite puisqu'il convient d'organiser un accueil accessible et un simple accès à la prestation sans la contrainte d'une accessibilité à la totalité du bâtiment ouvert au public.

Les collectivités territoriales ont fait valoir que les engagements pris auront d'autant plus de force qu'ils seront calés sur un mandat politique. Ainsi, les élections municipales de 2014 permettront-elles aux nouvelles équipes communales et intercommunales de définir le cadre de leurs actions en cohérence avec l'ensemble de leurs engagements de mandat. La durée des Ad'AP communaux ou intercommunaux pourrait ainsi s'organiser en deux périodes sur 2014-2020 qui correspondraient en outre avec d'autres rythmes de programmation pouvant contribuer aux financements nécessaires (fonds européens, contrats de plan État-Région).

L'intérêt de l'Ad'AP tient à la visibilité qu'il donne de la progression de l'accessibilité suivant un calendrier prioritaire par rapport aux besoins et aux contraintes géographiques : si pour rendre l'ensemble des collèges en totalité accessibles, neuf ans semblent nécessaires, l'accès au collège et l'inclusion des enfants handicapés au collège peuvent être réalisés bien avant, avec l'appui des transports notamment. C'est cette logique d'accessibilité progressive et coordonnant l'accès au bâti et l'accès au service qu'ont fait valoir les représentants des maîtres d'ouvrage privés et publics détenteurs de gros patrimoines d'ERP.

Les acteurs se sont accordés pour retenir les principes suivants :

- ◆ L'Ad'AP est une programmation de travaux échelonnés pendant toute sa durée : la dernière année de l'Ad'AP ne peut concentrer tous les travaux, des progrès substantiels doivent être immédiatement réalisés. Chaque année doit être une année utile ;
- ◆ La plus grande autonomie possible des personnes handicapées est l'objectif recherché en fin d'Ad'AP ;
- ◆ Des durées différenciées selon les types d'Ad'AP peuvent être prévues, mais les dispositifs doivent être construits de manière similaire ;
- ◆ Une reconduction de l'Ad'AP n'est pas envisageable mais une prolongation, restreinte et justifiée, pourrait être accordée après examen des difficultés rencontrées.

1.1.5. La validation de l'Ad'AP par le préfet de département (b) du 1^{er} de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

Les associations de personnes handicapées sont particulièrement attentives à la réalisation d'un contrôle des projets d'Ad'AP via les CCDSA (dont elles sont membres) et à une validation de l'État.

Cette validation du projet d'Ad'AP par le représentant de l'État dans le département n'a pas fait l'objet de commentaires de la part des acteurs économiques. Les associations d'élus se montrent plus réticentes : ce contrôle a priori serait contraire au principe constitutionnel de libre administration.

Le dispositif Ad'AP ici présenté respecte ce principe dans la mesure où l'Ad'AP est volontaire et déroge à l'échéance de 2015 : seul le préfet peut accorder ce délai supplémentaire pour exécuter les travaux d'accessibilité.

1.1.6. Le principal apport des Ad'AP consiste à assurer le suivi de la programmation des travaux (c), d) et e) du 1° de l'article 1er du projet de loi d'habilitation)

Les associations de personnes handicapées ont regretté que le dispositif de mise en accessibilité instauré par la loi de 2005 n'ait pas garanti une entrée dans la démarche, voire ait conforté certains des acteurs dans une position attentiste, et n'ait pas permis une gouvernance de cette politique en donnant une vision générale de l'avancée de la mise en accessibilité.

Le nouveau dispositif proposé dans le cadre des Ad'AP portant sur la mise en accessibilité des ERP doit donc viser à renforcer la confiance des associations en fixant des échéances vérifiables, sur des étapes-clés. Une telle approche est en effet le préalable à un allongement des délais de la mise en accessibilité des ERP.

Il s'agit aussi de mettre en place une véritable démarche en mode projet avec une programmation des travaux d'accessibilité couplée à du suivi et des états d'avancement fournis tout au long du processus, ce qui permettra de bénéficier de la dynamique propre à ce type d'organisation.

Enfin, ce dispositif doit aussi permettre de disposer de mesures quantifiées tant au niveau local qu'au niveau national sur l'avancement de la mise en accessibilité, afin d'ajuster au plus vite les actions si nécessaire. Il importe que le maître d'ouvrage établisse des bilans intermédiaires de l'Ad'AP, mais aussi que l'État soit en capacité de juger de l'efficacité de l'outil en ayant une vision quantifiée de l'avancement au plan national, à partager avec les différents acteurs.

Pour relever le défi de la confiance, il a été retenu d'instaurer un dispositif de suivi renforcé, ce principe ayant fait l'objet de consensus. L'idée consiste à fixer des échéances intermédiaires vérifiables ainsi qu'une sanction finale en cas de retard, tout en prévoyant des mesures permettant par l'échange de résoudre les difficultés rencontrées.

En cours d'Ad'AP, il est proposé d'instaurer les points de contrôle à la fin de la première année pour un Ad'AP à plusieurs périodes, à l'issue de chaque période intermédiaire de l'Ad'AP et bien entendu, après la date retenue pour la fin des travaux. L'état d'avancement des travaux en fin de chaque période est transmis à la CCDSA pour examen et avis, assorti, le cas échéant, d'une analyse des difficultés rencontrées et de l'impact de ces difficultés sur l'échéancier des travaux déposé dans le cadre de l'Ad'AP. L'absence de transmission des bilans correspondant aux étapes intermédiaires ou la fourniture d'un bilan manifestement erroné donne lieu à une amende forfaitaire.

Enfin, pour les acteurs qui n'ont pas déposé d'Ad'AP dans la fenêtre prévue à cet effet, les dispositions actuelles de la loi du 11 février 2005 en matière de sanctions pénales s'appliquent.

1.1.7. La contrepartie d'un suivi exigeant consiste à surseoir au dispositif de sanctions de la loi de 2005 (e) du 1° et 2° de l'article 1er du projet de loi d'habilitation)

Le dispositif proposé en matière de sanctions doit inciter à élaborer un Ad'AP plutôt qu'à rester dans le dispositif actuel. L'Ad'AP doit être le fruit d'une volonté explicite et n'est donc pas obligatoire. Il est donc essentiel de proposer un mécanisme de sanctions pour la mise en accessibilité des ERP, dans lequel les maîtres d'ouvrage accepteront de rentrer volontairement.

Plusieurs scénarios sont envisageables :

- ◆ Un scénario de report des sanctions pénales prévues par la loi de 2005 à la fin de la durée de l'Ad'AP sans ajouter de sanctions administratives : ce scénario s'apparente à un simple report des exigences de délai ;
- ◆ Un scénario avec des sanctions administratives supérieures aux sanctions pénales : compte tenu des délais accordés dans le cadre de l'Ad'AP, l'obligation de faire doit se matérialiser par des travaux effectifs ; si tel n'est pas le cas, les sanctions au sortir de l'Ad'AP sont alourdies (par exemple doublement des sanctions de la loi de 2005) ;
- ◆ Un scénario incitatif dans lequel les sanctions administratives sont moins lourdes que les sanctions pénales car les acteurs ont montré leur bonne foi en déposant un Ad'AP, les sanctions financières étant par construction inférieures au montant maximal des sanctions pénales.

L'objectif des Ad'AP étant de maintenir et de renforcer la dynamique créée par la loi de 2005 en réalisant les travaux d'accessibilité prévus par les textes, le premier scénario ne répond pas à la commande politique, tandis que le deuxième scénario n'aboutira à aucun dépôt d'Ad'AP. Pour ces motifs, le scénario dit « incitatif » a été retenu et les sanctions seront plafonnées.

Pour inciter à s'engager dans l'Ad'AP, le dépôt d'un Ad'AP ainsi que sa mise en œuvre complète éloignent les sanctions pénales :

- ◆ pendant toute la durée d'un Ad'AP,
- ◆ après la fin d'un Ad'AP certifié par une attestation d'achèvement,
- ◆ en cas de dérogation accordée pour motif technique,
- ◆ tant qu'il existe une suspension des délais d'entrée dans l'Ad'AP pour motif financier ou économique.

1.1.8. Application du dispositif des Ad'AP à l'État (1^{er} et 2^o de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

La programmation immobilière de l'État est proche de celle proposée par les Ad'AP. En effet, elle s'appuie sur une stratégie, des objectifs, une planification budgétaire annuelle au sein d'une période triennale et un dispositif de suivi et de comptes rendus.

1.2. Des adaptations aux règles de mise en accessibilité prévues par la loi (3^o de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

1.2.1. Le recours à des dispositions législatives

La loi du 11 février 2005 a prévu des règles techniques d'accessibilité des ERP existants et un dispositif permettant d'y déroger pour différents motifs⁴⁵.

À l'usage, des clarifications sont apparues nécessaires sur le périmètre d'application de ces règles et sur les dérogations qu'il n'est possible de mettre en œuvre qu'à travers des modifications du texte législatif actuel.

Le 3^o de l'article 1^{er} prévoit de clarifier la réglementation technique en matière d'accessibilité des établissements recevant du public sur certains points, notamment lorsqu'elles s'appliquent à des établissements recevant du public dans un cadre bâti existant, et de préciser les différents cas de dérogations aux règles d'accessibilité.

⁴⁵ Article 41 de la loi du 11 février 2005 codifié à l'article L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation.

1.2.2. La procédure de dérogation pour raisons financières complète le dispositif prévu par la loi (3° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

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 (ITA), 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

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 5^{ème} 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.

La réalité a montré que le plus souvent la dimension financière joue un rôle dans la non-réalisation des travaux. La sécurisation juridique des gestionnaires suppose que puissent être prises en compte les difficultés financières des acteurs pour suspendre les obligations prévues par la loi pendant la période difficile dans l'attente d'un retour à meilleure fortune.

Le cas des situations financières dégradées

Les travaux de concertation ont conduit à explorer des situations spécifiques et notamment celles des entités publiques ou privées gérant plusieurs ERP, en situation financière dégradée. Il importe pour ne pas exclure définitivement les ERP non accessibles d'une évolution favorable, d'admettre la suspension des délais jusqu'à retour à meilleure fortune. Ce point a fait consensus, sous réserve d'être encadré.

Le cas des dérogations pour disproportion manifeste pour motif financier ou économique

Indépendamment des situations financières dégradées, il existe dans la législation actuelle la possibilité d'obtenir une dérogation pour disproportion manifeste qui peut être accordée à un ERP privé pour motif financier ou économique (incapacité à financer les travaux d'accessibilité et impact sur la viabilité future de l'établissement). A l'instar des situations financières dégradées, cette dérogation neutralise le délai de dépôt de l'Ad'AP, l'application de l'article L 152-4 du CCH et l'amende pour dépôt tardif. Laisser aux maîtres d'ouvrage la possibilité de s'engager dans le dispositif Ad'AP lorsqu'ils reviennent à meilleure fortune est indispensable puisque les participants de la concertation ont proposé que les dérogations pour motif financier ou économique soient remises en question lors du dépôt d'un permis de construire ultérieur.

Le cas des dérogations pour disproportion manifeste en cas de rupture de la chaîne de déplacement

La concertation a conclu qu'il importe de veiller à ce que les travaux de mise en accessibilité soient cohérents avec la chaîne de déplacement. Respecter les règles favorisant l'accès des personnes handicapées se déplaçant en fauteuil roulant dans un espace où elles ne peuvent se rendre n'est pas nécessaire. Il s'agit là d'avoir une approche raisonnée de la mise en accessibilité des ERP et d'étendre la dérogation à ces cas de figure.

1.2.3. Le refus de l'assemblée générale des copropriétaires peut justifier une impossibilité de mise en accessibilité d'un établissement recevant du public (3° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

Certains établissements recevant du public tels les cabinets des professionnels libéraux sont situés dans des copropriétés. La mise en accessibilité, qui s'entend depuis la voirie publique jusqu'à l'intérieur du local, impose de réaliser des travaux dans les parties communes de la copropriété – ces derniers étant soumis à un vote de l'assemblée générale des copropriétaires.

La concertation a regretté le refus prononcé par certaines assemblées générales de copropriétaires et pris acte que ce dernier constituait une impossibilité de fait de mise en accessibilité de l'établissement recevant du public⁴⁶.

1.3. La création d'un fonds dédié à l'accompagnement de l'accessibilité universelle (5° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)

Le 5° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation crée un fonds dédié à l'accompagnement de l'accessibilité universelle. L'objet du fonds et son organisation seront précisés par ordonnance. Ses ressources proviendront des sanctions pécuniaires instituées dans le cadre de la procédure de suivi et de sanction associée au dispositif d'agenda d'accessibilité programmée prévu au 1° de l'article 1^{er} pour les établissements recevant du public et au dispositif de schéma directeur d'accessibilité / agenda d'accessibilité programmée prévu au 3° de l'article 2.

Ce fonds pourra être mobilisé par les maîtres d'ouvrage en grande difficulté financière afin de leur permettre d'engager des travaux pour faciliter l'accessibilité des bâtiments les plus nécessaires à la qualité de vie des personnes handicapées. Le fonds permettra une traçabilité de l'utilisation des fonds collectés.

Il pourra aussi, par le biais d'appel à candidature, favoriser des actions de recherche et développement en matière d'accessibilité universelle.

La création de ce fonds a fait l'objet d'un consensus.

1.4. L'impact des mesures pour les gestionnaires et exploitants d'ERP (a) à e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

De manière générale, les mesures prévues dans le projet de loi d'habilitation ne modifient en rien les obligations des gestionnaires de services en matière d'accessibilité. Elles ont pour principal effet de permettre un étalement dans le temps des investissements correspondants. L'impact est donc globalement positif pour l'ensemble des maîtres d'ouvrage publics et privés.

Toutefois, certains mécanismes ont été proposés afin d'améliorer la capacité des acteurs à mener à bien les programmes de travaux.

⁴⁶ L'autorisation judiciaire de réaliser les travaux qui peut être obtenue auprès du tribunal de grande instance par l'un des copropriétaires étant jugée comme une procédure longue et peu opérante (loi n°65-557 du 10 juillet 1965)

1.4.1. Un dispositif adapté pour l'essentiel aux attentes du secteur privé (a) à e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

La loi de 2005 n'est pas modifiée dans ses objectifs, mais des souplesses sont apportées dans sa mise en œuvre par le projet de loi d'habilitation. Quatre points principaux ont été portés par les représentants du secteur privé lors de la concertation :

- ◆ L'importance d'un dispositif simplifié pour les Ad'AP portant sur les ERP de 5^{ème} catégorie, ce qui a fait l'objet d'un consensus.
- ◆ La nécessité de tenir compte des contraintes financières des gestionnaires d'ERP. À cet égard, les outils d'analyse financière proposés par les Chambres de commerce et d'industrie permettent d'accompagner les intéressés comme les CCDSA dans la prise en compte des difficultés économiques rencontrées. Les dérogations pour impossibilité économique et financière apportent une réponse pertinente pour reporter ou suspendre un Ad'AP, ou à l'inverse pour le réactiver en cas de retour à meilleure fortune ; il en est de même d'une approche raisonnée des travaux en cas de rupture de la chaîne de déplacement.
- ◆ La durée des Ad'AP a fait l'objet de débats, mais il a semblé possible de proposer une durée de 3 ans pour les ERP de 5^{ème} catégorie, qui constitue l'essentiel des ERP du secteur privé. En effet, l'obligation d'accessibilité est réduite pour ces seuls ERP, puisqu'il convient d'organiser un accueil accessible et un simple accès à la prestation sans la contrainte d'une accessibilité de la totalité du bâtiment ouvert au public, comme c'est le cas pour les autres ERP. L'étalement des coûts rend la mise en accessibilité plus réaliste.
- ◆ Enfin, le dispositif général s'applique de manière équivalente pour le secteur public comme pour le secteur privé, ce qui constituait une attente forte des représentants du secteur privé.

1.4.2. L'impact pour les collectivités territoriales : une programmation déjà pratiquée, mais des précisions à apporter quant aux dispositions appliquées au secteur public en matière financière (a) à e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

Les collectivités territoriales disposent le plus souvent d'un patrimoine d'ERP important dont la mise en accessibilité nécessite des investissements lourds en termes budgétaires et une programmation dans le temps. Les exemples présentés lors de la concertation ont montré que les responsables locaux ont pleinement pris en charge les enjeux liés à la mise en accessibilité pour leurs concitoyens, en proposant le plus souvent des plans d'actions votés par leurs instances politiques.

Le principe des Ad'AP ne pose donc pas de difficulté d'application, si ce n'est dans la pratique par la réalisation concrète des documents et leur validation dans un délai compatible avec les échéances électorales.

1.4.3. L'impact pour l'État : améliorer la connaissance de son patrimoine d'ERP et mettre en place une gouvernance du dispositif État appropriée

L'adoption du dispositif Ad'AP a été retenue par l'État, car il offre un cadre propice à une programmation des investissements liés à la mise en accessibilité des bâtiments de l'État et de ses établissements publics. Compte tenu de la souplesse de l'outil, la durée des Ad'AP État variera selon l'importance des travaux à réaliser et de la contrainte budgétaire. Il est donc indispensable de concentrer ses efforts sur les services publics les plus fréquentés par les personnes handicapées, particulièrement dans les trois premières années.

Cela suppose une mobilisation forte et organisée de l'État autour de quelques principes fondamentaux :

- ◆ La définition du périmètre concerné suppose une vision d'ensemble des ERP publics d'État par ministère (diagnostic, situation à date, projet), l'utilisation au mieux des dérogations existantes (y compris la dérogation pour disproportion manifeste) et l'application stricte de la définition de l'ERP, centrée sur une zone d'accueil en rez-de-chaussée respectant les normes d'accessibilité ;
- ◆ Une gouvernance et un pilotage à la hauteur des enjeux, comportant une instance de coordination nationale interministérielle, des relais au niveau régional et départemental.

A ces deux conditions, l'État devrait être en mesure de satisfaire dans les délais requis au dépôt d'Ad'AP selon une organisation qui reste à construire : Ad'AP par ministère, par département, etc., avec un recentrage des services de l'État pour la mise en œuvre des Ad'AP :

- ◆ Les services devront transformer les stratégies immobilières régionales en Ad'AP.
- ◆ Les agents des cellules construction devront recentrer leur activité sur le suivi des opérations.

1.5. L'impact sur l'organisation administrative du dispositif et sur la gouvernance (4° de l'article 3 et b), d) et e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

1.5.1. Des instances locales de concertation à conforter et à mobiliser (4° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)

Le 4° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation a pour objet d'élargir la composition et les missions de la commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CAPH) inscrite au niveau communal ou intercommunal dans le code général des collectivités territoriales par la loi du 11 février 2005.

Ces commissions de concertation doivent actuellement être créées par les communes de plus de 5 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 5 000 habitants qui exercent, en sus, la compétence « transports » ou « aménagement du territoire » (article L2143-3 du CGCT).

Le recensement établi au 1^{er} juillet 2012 a permis d'établir qu'ont été créées :

- ◆ 86 % des commissions communales (couvrant 88 % de la population concernée) ;
- ◆ 73 % des commissions intercommunales (couvrant 87 % de la population concernée).

Ces chiffres confirment une nette progression puisqu'à l'automne 2010, 76 % des commissions communales étaient installées (représentant 70 % de la population) et 62 % des commissions intercommunales (représentant 81 % de la population). La DMA et l'Obiaçu ont constaté le rattrapage opéré entre 2010 et 2012 par les grandes villes : en 2010, la taille moyenne d'une commune dotée d'une commission était de 18 841 habitants, en 2012 cette valeur moyenne est désormais de 22 040 habitants. **En outre, la campagne d'actualisation de l'atlas des démarches d'accessibilité a permis d'identifier 590 communes de moins de 5 000 habitants qui ont volontairement créé une commission communale.**

Ce sont les EPCI les plus peuplés qui se sont dotés d'une commission intercommunale : la taille moyenne d'un EPCI ayant créé une commission intercommunale est de 38 565 habitants tandis que la taille des EPCI soumis à l'obligation de création est de 28 708 habitants.

À travers les commissions locales, communales et intercommunales, l'implication des collectivités territoriales dans leur rôle de coordination et de facilitateur a été renforcée, même si elle reste cependant variable et ne couvre pas encore l'ensemble du territoire.

La concertation qui accompagnera l'élaboration des Ad'AP par tous les acteurs consolidera le rôle de ces CAPH et contribuera ainsi sans doute à une meilleure coordination avec l'ensemble des actions menées sur le territoire pour une meilleure accessibilité et une plus grande sensibilisation aux besoins liés aux handicaps. A ce titre, les travaux de concertation ont mis en évidence l'importance d'associer les représentants des personnes âgées et des acteurs économiques, ce qui conduit nécessairement à une nouvelle dénomination et permet d'élargir leurs missions au suivi des ERP accessibles.

Par ailleurs, la création des Ad'AP en accroissant la concertation va nécessiter un renfort des instances dédiées.

1.5.2. La nécessité d'un renfort administratif pour l'instruction des Ad'AP (b), d) et e) du 1° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

La création des Ad'AP suppose également une activité accrue des CCDSA, lors du dépôt des Ad'AP comme en période de suivi. Enfin, la loi de 2005 a péché par l'insuffisance des données statistiques concernant l'évolution de la mise en accessibilité, ce qui conduit à préconiser des mesures en ce sens.

Selon les textes en vigueur (loi n° 2005-102 du 11 février 2005 codifiée dans le code de la construction et de l'habitation, décret d'application n° 2006-555 du 17 mai 2006 modifié, décret n° 95-260 modifié relatif aux commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité), au titre de l'accessibilité des ERP, la CCDSA est chargée d'émettre un avis sur :

- les demandes d'autorisations de construire, d'aménager ou de modifier un ERP : le CCH (article R.111-19-23 du CCH) prévoit un délai de 2 mois pour que la sous-commission « Accessibilité » se prononce au titre de l'autorisation prévue à l'article L. 111-8 du CCH pour l'accessibilité des ERP, à instruire dans le délai de 5 mois par l'autorité compétente en matière de travaux (maire ou préfet) ; au-delà, l'avis de la commission est réputé favorable ;
- les demandes de dérogations aux dispositions relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées dans les établissements et installations recevant du public (articles R. 111-19-6 et R. 111-19-10 du CCH) : l'obtention d'une dérogation fait l'objet d'un arrêté préfectoral après avis conforme de la sous-commission d'accessibilité ; si une dérogation a été demandée, la non-réponse du préfet après trois mois vaut rejet ; dans ce cas, l'autorisation doit être refusée ou est implicitement refusée au-delà du délai de 5 mois.

La CCDSA procède à une visite avant ouverture de l'ERP si les travaux projetés n'étaient pas soumis à permis de construire pour les ERP de 1^{ère} à 4^{ème} catégorie.

L'instruction des demandes adressées au Préfet est effectuée par le service chargé de la construction des DDT(M) et des DEAL. Pour réaliser les missions actuelles en matière d'accessibilité, 505 ETP ont été mobilisés en 2012 dans les DDT(M) et DEAL, dont 355 pour l'activité « accessibilité » des CCDSA afin de traiter environ 79 500 dossiers.

L'afflux de nouveaux dossiers aura un impact sur le dispositif administratif de validation et de suivi des demandes de mise en accessibilité. Enfin, il conviendra de prévoir un système d'information pour assurer le suivi des Ad'AP.

1.5.3. La mise en place d'un dispositif d'information statistique sur la mise en accessibilité utile pour la gouvernance ((d) du 1° de l'article 1^{er} et 4° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)

Les acteurs se sont heurtés, lors de la concertation, à la difficulté à quantifier les travaux de mise en accessibilité réalisés depuis 2005, en l'absence d'outils statistiques, tant dans le domaine des ERP que dans celui des transports publics. En effet, la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées n'a pas prévu d'outil statistique dédié et d'obligation en la matière. La Délégation ministérielle à l'accessibilité et l'Obiaçu ont mené des enquêtes sectorielles pour éclairer les chiffres avancés.

La loi a prévu la mise en place de commissions communales ou intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées (respectivement CCAPH et CIAPH) dans les collectivités de plus de 5 000 habitants. La CAPH, instance consultative sans pouvoir décisionnel, a ainsi été dotée d'un rôle d'observation, de concertation, de recommandation et de communication. En matière d'accessibilité des ERP et des services de transport, les informations ne lui sont toutefois pas communiquées à un niveau lui permettant de fournir de manière fiable des informations sur l'accessibilité, soit parce qu'aucun dispositif ne prévoyait de la tenir systématiquement informée quand les diagnostics d'accessibilité, puis les travaux étaient réalisés, soit parce que ces derniers n'ont pas été mis en œuvre. Un travail d'analyse des rapports d'activité n'a pas permis de recueillir des éléments statistiques complémentaires.

Il apparaît nécessaire de mettre en place un dispositif permettant de suivre la mise en accessibilité des ERP et des services publics de transport, tant au plan macroscopique pour des synthèses nationales permettant de suivre la mise en accessibilité de la société française, qu'au plan local pour l'information des personnes handicapées sur un territoire donné.

De surcroît, l'information apparaissant comme un point essentiel pour la réussite du dispositif et du déploiement des Ad'AP, il importe que tous les partenaires qui ont participé à son élaboration soient acteurs pour le faire connaître.

Les obligations de transmission de données (dossiers d'Ad'AP et bilans) aux services de l'État doivent permettre la centralisation et la diffusion de l'information synthétisée au niveau national. Ces possibilités nouvelles permettront d'instituer un suivi national du dispositif Ad'AP par l'Obiaçu.

2. Les mesures en matière de transport (article 2 du projet de loi d'habilitation)

La consultation sur le volet des transports publics de voyageurs a permis d'examiner de façon approfondie la problématique de la mise en accessibilité du transport routier de voyageurs et du transport ferroviaire. Le projet de loi d'habilitation comporte en conséquence plusieurs adaptations développées ci-après.

2.1. L'Ad'AP dans le transport public de voyageurs (3° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)

2.1.1. Le recours à des dispositions législatives

La loi du 11 février 2005 a prévu que la mise en accessibilité des services de transport public de voyageurs soit effective dans un délai de dix ans⁴⁷.

L'Ad'AP étant un dispositif permettant notamment de déroger, sous certaines conditions, aux délais actuels de mise en accessibilité, des modifications législatives sont nécessaires pour l'instituer.

Le 3° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation prévoit de créer, dans le code des transports, pour les services de transport public, un dispositif similaire à celui de l'agenda d'accessibilité programmée pour les établissements recevant du public : le schéma directeur d'accessibilité / agenda d'accessibilité programmée. Ce dispositif vient compléter le schéma directeur d'accessibilité des services de transport, dispositif créé par la loi du 11 février 2005 pour la mise en accessibilité des services de transport public de voyageurs, et peut se substituer aux schémas directeurs d'accessibilité déjà adoptés par les autorités organisatrices de transport.

De manière analogue à l'agenda d'accessibilité programmée prévu par le 1^{er} de l'article 1^{er}, le 3° de l'article 2 vise en outre à définir les procédures de dépôt, de validation et d'achèvement du schéma directeur d'accessibilité / agenda d'accessibilité programmée, ainsi que les modalités éventuelles de suspension ou de prolongation des délais associés à ces différentes étapes. Il prévoit un suivi de l'avancement des travaux prévus, qui peut amener à sanctionner les manquements à certains engagements pris par le signataire de l'agenda dans le cadre d'une procédure administrative. Ce dispositif de contrôle vient en contrepartie du dépassement des délais autorisé par l'adoption volontaire d'un schéma directeur d'accessibilité / agenda d'accessibilité programmée.

2.1.2. L'Ad'AP dans le transport routier de voyageurs (TRV) (3° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)

Les TRV publics doivent inscrire leur activité dans le cadre de l'article 45 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005, dans le respect des éléments suivants :

- ◆ un SDA (schéma directeur d'accessibilité des services de transport) à adopter par l'Autorité Organisatrice de Transport avant le 12 février 2008,
- ◆ avec un objectif de mise en accessibilité pour le 13 février 2015 et le déploiement, si nécessaire, de transport de substitution,
- ◆ et l'acquisition de matériel roulant accessible à l'occasion de son renouvellement.

62 % des AOT ont établi un SDA. Si l'absence de SDA se concentre au niveau communal et intercommunal, au moins 93 % de la population est couverte.

La mise en accessibilité du transport routier de voyageurs requiert une action conjointe sur trois volets indissociables : le matériel, l'infrastructure et le service. Ce sont ces trois aspects qui doivent être examinés conjointement et qui nécessitent une approche spécifique.

L'Ad'AP transport apparaît comme un complément au schéma directeur d'accessibilité (SDA), permettant sa mise à jour (voire son établissement s'il n'a pas été réalisé) et l'engagement des financeurs sur un échéancier. L'Ad'AP serait ainsi dénommé SDA/Ad'AP. Son mode de fonctionnement est calqué sur celui des Ad'AP prévus pour les ERP (date de dépôt, durée).

⁴⁷ Article 45 de la loi du 11 février 2005 codifié à l'article L. 1112-1 du code des transports.

Il nécessite toutefois l'identification d'un chef de file pour assurer la cohérence au niveau de la mise en accessibilité, notamment au niveau de l'infrastructure routière ou ferroviaire. Ce point a été clairement mis en évidence lors des échanges et a fait l'objet d'un consensus.

Dans la mesure où la logique des schémas directeurs d'accessibilité s'apparente à celle des Ad'AP, les travaux ont analysé les relations entre SDA et Ad'AP pour permettre d'articuler ces deux démarches. Deux cas se présentent :

- ◆ Le SDA préexiste. Il peut avoir été adopté par l'instance délibérante ou seulement élaboré. Dans ce cas, le SDA sera complété des éléments manquants (voir contenu du SDA). En adoptant un SDA/Ad'AP, l'AOT pourra préciser les arrêts et les lignes à rendre accessibles en priorité et préciser l'affectation du matériel roulant accessible. Cette évolution permettra de clarifier la situation juridique actuelle sanctionnée par le juge administratif⁴⁸. Cette approche pragmatique permet d'organiser efficacement la montée en puissance de l'accessibilité sur le territoire. La procédure de validation est identique à celle des Ad'AP ERP/
- ◆ Le SDA ne préexiste pas. Dans ce cas, l'AOT peut élaborer directement un SDA/Ad'AP qui traite de tous les points utiles et donne lieu à approbation de l'assemblée délibérante avant transmission au préfet.

Le principe d'identifier l'AOT comme chef de file, pour la préparation et l'exécution, a été retenu par les participants car elle a la responsabilité du SDA. À ce titre et pour veiller à l'évolution de l'infrastructure (arrêts de bus et d'autocars), les SDA/Ad'AP doivent également associer et engager les gestionnaires de voirie lorsqu'ils sont distincts de l'AOT.

Comme pour les autres Ad'AP, les SDA/Ad'AP transport routier de voyageurs comprennent les volets suivants : état des lieux, concertation, principes structurants, critères pris en compte, calendrier, financement. Et au titre des spécificités du transport, doivent nécessairement être traités : la liste des lignes et des arrêts à rendre accessibles en priorité et la programmation y afférente, la liste des arrêts relevant des ITA (dérogations), les modalités d'actualisation, les éléments de la discussion avec les gestionnaires d'infrastructures (de voirie notamment : communes, EPCI, départements, État).

2.1.3. L'Ad'AP dans les transports ferroviaires de voyageurs (3° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)

Le transport ferroviaire de voyageurs se décompose en :

- ◆ grande vitesse et relations internationales, définies par la SNCF et les opérateurs internationaux, sans AOT car relevant du domaine concurrentiel,
- ◆ relations interrégionales, dites intercités, dont l'AOT est l'État depuis le 1^{er} janvier 2011,
- ◆ relations régionales, dont l'AOT est la région ou le STIF pour l'Île-de-France.

De nombreuses gares étant desservies par différents types de trains (grande vitesse, relations internationales, interrégionales, régionales), et compte tenu de l'intervention récente de l'État devenu AOT des intercités, les SDA ont été répartis en :

- ◆ des SDA régionaux (SDRA) pour les gares et matériels principalement à vocation régionale,
- ◆ un schéma directeur d'accessibilité des services ferroviaires nationaux (SDNA) regroupant les gares desservies par un service ferroviaire national (gares et matériels).

⁴⁸ Décision du Conseil d'Etat, n°343364 du 22 juin 2012 Communauté d'agglomération du pays voironnais.

La mise en accessibilité dans le secteur des transports ferroviaires de voyageurs comporte plusieurs aspects :

- ◆ L'accessibilité des matériels ferroviaires. Celle-ci est assurée lors de leur renouvellement ou de leur rénovation. Compte tenu de leur durée de vie importante, de l'ordre de 30 à 40 ans, **la mise en accessibilité sera réalisée dans la durée jusqu'en 2030 environ.**
- ◆ La lacune entre le train et le quai est une des difficultés importantes, car elle peut varier fortement (10 à 15 cm) en fonction de la charge du matériel, la présence de courbes, l'état d'usure des roues (diamètre et conicité) et le réglage de la voie elle-même par rapport au quai. L'accessibilité en autonomie ne peut pas être garantie pour les voyageurs en fauteuil roulant, les dispositifs tels que palettes n'étant pas suffisamment fiables dans l'ensemble des configurations géométriques, notamment en courbe car la voie y est généralement en dévers. **Il est donc essentiel de maintenir une présence humaine pour aider à la montée/descente.** L'assistance humaine est d'ailleurs plébiscitée, comme le montrent les excellents taux de satisfaction du service « Accès + » : 95 à 98 %.
- ◆ L'accessibilité des gares. Les gares comprenant les bâtiments voyageurs, les accès aux quais et les quais sont au nombre de 1 500. Les gares sont complétées par 1 500 points d'arrêt non gérés (PANG), tous TER. Vu l'importance des travaux à réaliser, la mise en accessibilité prendra du temps : sur une base de coût moyen d'aménagement de 2,8 M€ en province et 10 M€ en Île-de-France, la mise en accessibilité des 1 160 gares prévues dans les SDA peut être estimée à 4 milliards d'euros, et celle des 1 500 gares existantes peut être estimée à 6,5 milliards d'euros. Ces valeurs sont à comparer aux investissements annuels sur le réseau existant : 3,5 Mds €, dont environ 1 à 1,5 Md € pour son amélioration.

C'est dans ce dernier domaine qu'est possible l'introduction des Ad'AP. Ainsi, **le projet de nouvelle STI-PMR⁴⁹, qui prévoit l'établissement de plans nationaux de mise en œuvre, s'inscrit dans la même logique que celle des SDA/Ad'AP**, et, de manière pragmatique, met l'accent sur les **misés en accessibilité prioritaires pour les gares principales.**

Comme pour les autres Ad'AP, les SDA/Ad'AP transport ferroviaire de voyageurs comprennent les volets suivants : diagnostic, concertation, principes structurants, critères pris en compte, calendrier, financement. Ils comporteront notamment la liste des arrêts (gares et haltes ferroviaires) à rendre accessibles et la programmation y afférente, les dérogations éventuelles, les modalités de son actualisation. Comme pour le transport routier de voyageurs, les SDA/Ad'AP ferroviaires porteront l'accent sur la coordination des acteurs, l'intermodalité et la qualité de service aux usagers.

⁴⁹ Spécification technique d'interopérabilité, définie au niveau européen

2.2. Le recentrage des obligations relatives à la mise en circulation du matériel et à la mise en accessibilité des arrêts (1° et 2° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)

2.2.1. Le recours à des dispositions législatives

La loi du 11 février 2005 a prévu que la chaîne du déplacement (cadre bâti, voirie, aménagement des espaces publics, systèmes de transport et leur intermodalité) soit organisée pour permettre son accessibilité totale⁵⁰. Les schémas directeurs d'accessibilité rendus obligatoires par la loi peuvent toutefois retenir des mesures de substitution en cas d'impossibilité technique avérée⁵¹, seul motif de dérogation prévu ainsi que le Conseil d'État l'a récemment rappelé.

En préalable à toutes les réflexions sur la possibilité de déployer le dispositif Ad'AP dans le transport de voyageurs, il était indispensable de clarifier les attendus en matière d'accessibilité. Dans le cadre de la concertation nationale, il a été possible de définir l'accessibilité en matière de transport. Celle-ci se structure autour de points d'arrêt à rendre accessibles et de la qualité du matériel roulant.

Les obligations imposées actuellement aux services de transport public de voyageurs étant définies au niveau législatif tant sur les points d'arrêts que sur le matériel roulant⁵², des dispositions législatives sont nécessaires pour en faire évoluer les contours. Les 1° et 2° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation prévoient de redéfinir les obligations en matière de points d'arrêt et d'accessibilité du matériel roulant pour les services de transport public de voyageurs. Il s'agit de préciser le périmètre des points d'arrêt à aménager et les impossibilités techniques qui peuvent empêcher la mise en accessibilité et de compléter les obligations créées par la loi du 11 février 2005 en clarifiant le périmètre d'application de l'obligation actuelle qui porte sur l'acquisition de matériel roulant et en instituant une nouvelle obligation, relative au niveau d'accessibilité du parc de matériel roulant routier utilisé dans le cadre d'un service de transport public de voyageurs. Le e) du 1° de l'article 2 vise à une plus grande transparence pour l'exécution de ces dernières obligations en prévoyant, d'une part, qu'une convention de services de transport public (marché public de services ou délégation de service public) spécifie la situation du titulaire vis-à-vis de ces obligations et, d'autre part, que l'autorité organisatrice des transports délibère annuellement sur l'exécution du service de transport public de voyageurs qu'elle a confiée à sa régie ou à une entreprise à travers une convention de services publics de transport.

2.2.2. Les obligations en matière de points d'arrêt et de matériel roulant (a), b), c) et e) du 1° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)

L'obligation de renouvellement du parc roulant des transports urbains et interurbains (SRO et TER routier) par du matériel accessible pour tout type de handicap, dès la mise en circulation, a été confortée par l'instauration de sanctions. Le principe d'une typologie des arrêts (arrêts prioritaires et ceux relevant d'une impossibilité technique avérée - ITA) a par ailleurs été retenu.

Assurer la mise en circulation de matériel neuf accessible permet d'engendrer la dynamique voulue par la loi de 2005 et de ne pas compromettre l'avenir. Pour ce faire, il convient de retenir le principe de compléter la loi de 2005 par deux types de sanction :

⁵⁰ Article 45 de la loi du 11 février 2005.

⁵¹ Article 45 de la loi du 11 février 2005 codifié à l'article L. 1112-4 du code des transports.

⁵² Article 45 de la loi du 11 février 2005 codifié à l'article L. 1112-3 du code des transports.

- ◆ pour non-acquisition de véhicules neufs accessibles,
- ◆ pour non-mobilisation de transporteurs suffisamment équipés de véhicules accessibles lors des appels d'offres lancés par les AOT.

Concernant la mise en accessibilité des arrêts, le débat a essentiellement porté sur :

- ◆ les modalités de leur évolution : tous les arrêts, ou une évolution progressive en fonction de l'atteinte de critères ;
- ◆ les exceptions (ITA : topographie, géométrie, extensions de périmètre...).

La concertation a permis de retenir une typologie des arrêts à rendre accessibles et d'apporter un éclairage sur les impossibilités techniques avérées (ITA).

Le b) du 1° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation permettra de prévoir également que les matériels roulants en service au 13 février 2015 pourront être exploités après cette date.

2.2.3. Le cas particulier du service à titre principal scolaire (SATPS) dans le TRV (d) du 1° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)

Ce service étant un service public de transport, il devrait répondre aux obligations d'accessibilité universelle. Or, il s'est structuré sur la base de l'article L 213-11 du code de l'éducation, qui a fixé antérieurement à la loi de 2005, une obligation de résultat.

Les transports scolaires relèvent d'une logique différente des autres transports collectifs de voyageurs, en raison de l'annualité de leur organisation. S'agissant des élèves handicapés⁵³, il convient de souligner :

- ◆ l'importance du transport à la demande adapté aux besoins de chaque élève handicapé,
- ◆ l'existence d'établissements spécialisés et de classes d'inclusion en milieu ordinaire de scolarité ou de scolarisation à temps partiel, engendrant de nombreux déplacements le plus souvent hors carte scolaire.

Les transports scolaires relèvent néanmoins de l'obligation instaurée par l'article 45 de la loi de 2005, soit une obligation d'accessibilité généralisée⁵⁴, mais se sont déployés autour de l'obligation de résultat ayant pour objectif de permettre aux enfants handicapés d'avoir accès à la scolarisation. Il convenait donc de choisir entre deux options :

- ◆ aligner le SATPS sur le transport interurbain, ou tout au moins prévoir les conditions justifiant d'une mise en accessibilité progressive du SATPS,
- ◆ chercher l'obligation de résultat sans aller jusqu'à l'accessibilité universelle.

La concertation n'a pas permis de dégager de consensus sur ces options. Néanmoins, il est apparu difficile de ne pas proposer une évolution législative. La prise en charge des élèves handicapés par l'autorité compétente est effective et répond bien aux exigences du code de l'éducation mais ne correspond pas à la lettre de l'article 45 de la loi de 2005. La mise en application telle quelle de la loi de 2005 entraînerait des dépenses disproportionnées pour la collectivité, position qu'aucune association de personnes handicapées n'a tenue pendant les travaux de concertation. A contrario, l'exclusion de tous les enfants handicapés moteur de ce service ne saurait s'inscrire dans la philosophie de la loi de 2005.

⁵³ Sur 4 millions d'enfants transportés quotidiennement, 210.000 sont handicapés, dont 40.000 scolarisés dans le respect de la carte scolaire. 62,5 % des élèves handicapés en milieu ordinaire présentent un handicap psychologique ou cognitif, contre 9 % un handicap moteur.

⁵⁴ L'aménagement intégral des 400 à 500.000 arrêts représenterait un coût compris entre 5 à 10 Mds €.

Il est proposé de clarifier la loi, en garantissant le droit au transport des enfants scolarisés, tout en exigeant que la situation des enfants handicapés à temps plein dans un établissement desservi par le SATPS fasse l'objet d'une réponse personnalisée. Les solutions adaptées permettant l'inclusion seraient alors à construire autour du projet personnalisé de scolarisation de l'enfant, entre l'autorité responsable et la famille de l'enfant.

2.3. À défaut d'un dispositif complet, quelques sanctions ciblées ont été élaborées (e) du 1° et (e) du 3° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)

Aucun dispositif de suivi et de contrôle n'a été créé par la loi de 2005 pour inciter à la mise en accessibilité des transports publics de voyageurs.

La mise en place d'un dispositif de suivi et de sanctions est plus délicate pour le secteur des transports publics de voyageurs que pour celui des établissements recevant du public : les sanctions pénales ne sont en effet pas applicables au secteur, hormis pour les ERP intervenant dans les dispositifs de transport public (gares), et l'équilibre général du dispositif à trouver pour les SDA/Ad'AP, pour être incitatif, doit donc s'établir sur des bases différentes de celles adoptées pour le dispositif de suivi et de sanctions élaboré pour les Ad'AP ERP.

Par ailleurs, il faut tenir compte du partage des responsabilités existant dans le secteur des transports publics de voyageurs, où l'organisation des services de transport et l'infrastructure de transport sont pris en charge par des acteurs la plupart du temps différents, alors qu'il faut une approche systémique pour rendre un service de transport public accessible.

Deux types de dispositif sont envisageables :

- ◆ un dispositif de sanctions similaire à celui proposé pour les Ad'AP ERP, sanctionnant le non-respect des engagements du SDA/Ad'AP en matière de délais, avec un montant de sanctions calibré différemment pour tenir compte de l'absence de sanctions pénales actuellement,
- ◆ un dispositif de sanctions intervenant sur des obligations particulières présentant un caractère incitatif fort.

Aucun consensus n'a pu être réellement dégagé sur un dispositif général de contrôle et de sanctions pour les SDA/Ad'AP : les collectivités territoriales ont en effet refusé le principe même d'un dispositif de sanctions et les associations de personnes handicapées ont jugé insuffisamment ambitieuses les sanctions spécifiques proposées.

Dès lors, le dispositif de sanction a été limité à deux domaines :

- ◆ la mise en place d'une incitation à la sanction pour l'achat de matériel roulant si celui-ci ne respecte pas les normes prévues par la loi ;
- ◆ la mise en place d'une sanction pour mise en œuvre incomplète d'une obligation de formation des personnels en contact avec le public et de mise en place d'un dispositif d'information simplifié destinées à prendre en compte les usagers handicapés.

2.4. Le changement de dénomination de la procédure de dépôt de plainte concernant les obstacles à la libre circulation (f) du 1° de l'article 2 du projet de loi d'habilitation)

L'article 45 de la loi du 11 février 2005 codifié à l'article L. 1112-7 du code des transports impose aux autorités organisatrices de transports de mettre en place une procédure de dépôt de plainte concernant les obstacles à la libre circulation des personnes à mobilité réduite.

La mise en œuvre de l'obligation législative relative au signalement des obstacles n'est que peu respectée. Selon une enquête lancée par l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle auprès des AOT, seulement un quart de celles qui ont répondu déclarent avoir mis en place une procédure de signalement des obstacles à la circulation. Cette disposition suscite une interrogation quant à la signification exacte de l'expression utilisée dans la loi (« dépôt de plainte »), qui ne permet pas de distinguer s'il s'agit d'une plainte pénale avec une procédure de dépôt différente des procédures de droit commun, ou bien une simple procédure de recueil de réclamation.

Les participants au chantier de concertation ont plaidé pour une clarification de la situation via un changement de dénomination de cette procédure qui correspondrait plus à la fonction vertueuse de porter à la connaissance de l'autorité organisatrice de transport les éventuels obstacles qui entravent la libre circulation des usagers afin que cette dernière prenne toutes les dispositions nécessaires.

3. Les autres mesures pour l'accessibilité

3.1. La simplification des PAVE pour les petites communes (1° et 2° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)

Les 1° et 2° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation visent à préciser dans quelles situations les communes doivent élaborer le plan d'aménagement de la voirie et des espaces publics institué par la loi du 11 février 2005.

La loi du 11 février 2005⁵⁵ demande à chaque commune, quelle que soit sa taille, d'élaborer un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE). Celui-ci doit préciser les modalités pour rendre accessibles toutes les aires de stationnement et toutes les sections de la commune où circulent les piétons.

Le groupe de concertation a pris acte, dans la suite des travaux menés par l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle sur le sujet, des difficultés des petites communes à élaborer un tel document de programmation et de planification : ces conseils municipaux ne disposent pas des ressources techniques en interne ni de crédits suffisants pour recruter des bureaux d'études qui pourraient les assister dans cette tâche.

Il dissocie également l'absence d'adoption d'un PAVE et la mise en accessibilité : dans ces petites communes aux budgets limités, celle-ci se réalise au fur et à mesure des travaux de voirie successifs. Une campagne de travaux exclusivement consacrée à l'accessibilité y serait exceptionnelle.

De plus, pour les petits bourgs, l'objectif, fixé par la loi, de couvrir l'ensemble du territoire communal paraît excessif : les déplacements se concentrent fréquemment sur une zone plus réduite, autour des bâtiments publics et des lieux de sociabilité.

Au vu de ces éléments, le groupe de concertation a recommandé que :

- ◆ les communes de 500 à 1 000 habitants élaborent un PAVE limité aux sections reliant les pôles générateurs de déplacement de la commune ;
- ◆ les communes de moins de 500 habitants ont la possibilité d'élaborer un PAVE portant sur les sections reliant les pôles générateurs de déplacement de la commune ;
- ◆ les communes de plus de 1 000 habitants restent dans l'obligation d'adopter un PAVE portant sur l'ensemble de la commune.

⁵⁵ Article 45.

3.2. Les travaux modificatifs de l'acquéreur (4° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

Dans le cadre des ventes en état final d'achèvement (VEFA), les travaux modificatifs de l'acquéreur (TMA) correspondent aux modifications demandées par le client sur son futur appartement par rapport au plan d'origine. Il peut s'agir de cloisonnement, de prises électriques supplémentaires, de gamme de carrelage supérieure, etc. Le futur propriétaire adapte ainsi le logement à ses besoins.

Or le panel de TMA est actuellement limité par la réglementation « accessibilité » : les TMA envisagés par l'acquéreur, qu'il soit ou non handicapé, doivent respecter les prescriptions techniques d'accessibilité.

Dans le cas contraire, la garantie décennale pourra alors être mobilisée à l'encontre des acteurs de la construction et la responsabilité pénale pourra être recherchée.

Le groupe de concertation recommande un nouvel équilibre entre d'une part le respect de la propriété individuelle et de la liberté de chacun de choisir un bien qui corresponde à ses attentes et d'autre part la recherche de plus grande intégration sociale des personnes handicapées.

Le 4° de l'article 1^{er} prévoit que des travaux modificatifs pourront être réalisés tout autant qu'ils garantissent une visitabilité primaire au logement (accessibilité de l'entrée, du séjour et de la circulation qui le dessert) et une adaptabilité du cabinet d'aisance.

3.3. La gestion des places de parkings adaptées pour en faciliter l'usage (5° de l'article 1^{er} du projet de loi d'habilitation)

Contrairement aux ERP et à la voirie, la réglementation relative à l'accessibilité des logements ne prévoit pas de places de stationnement « réservées » mais des places « adaptées ». Leur utilisation n'est pas réservée aux personnes handicapées, elles peuvent être occupées par le véhicule de n'importe quel automobiliste. Ce sont ainsi 5 % des places de stationnement des visiteurs et 5 % des places des occupants, au minimum, qui doivent être adaptées.

La gestion des places de stationnement adaptées des résidents se révèle au quotidien particulièrement problématique pour les habitants handicapés. En effet, dans le cadre d'une opération de promotion immobilière, sont vendus des lots comprenant un logement et une place de stationnement. La vente de la place de stationnement adaptée s'inscrit dans la même logique. Ainsi si cet emplacement adapté a déjà été vendu, une personne handicapée qui souhaite acquérir un logement aura de grandes difficultés à obtenir un échange de places de stationnement. La place adaptée étant plus grande, elle a une plus grande valeur marchande.

Le groupe de concertation a préconisé qu'au moins une place de stationnement adaptée soit rattachée aux parties communes de la copropriété. Il est proposé que le règlement intérieur de la copropriété précise alors les modalités d'accès et de location de cette place adaptée par un habitant handicapé, propriétaire ou locataire.

Les dispositions distinguant entre parties privatives et parties communes dans les immeubles d'habitation étant de nature législative, le 5° de l'article 1^{er} habilite le Gouvernement à modifier la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis pour prévoir l'intégration dans les parties communes de la copropriété de places de stationnement adaptées aux véhicules de personnes handicapées.

3.4. L'accès pour les chiens guides (3° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits, des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a réaffirmé le principe du libre accès des lieux ouverts au public pour les chiens guides d'aveugle ou d'assistance qui accompagnent des personnes handicapées, titulaires de la carte d'invalidité.

Malgré les dispositions de cette loi⁵⁶, de nombreux refus d'accès sont encore opposés aux personnes handicapées accompagnées de leurs chiens. Il est donc nécessaire d'aplanir ces difficultés afin de garantir une réelle accessibilité de tous les lieux publics et une liberté de circulation pleine et entière pour ces personnes.

Par ailleurs, parce que la qualité de vie de son maître handicapé dépend de l'éducation reçue par le chien guide, celui-ci doit, dès le début de sa formation, être admis sans restriction dans tous les lieux susceptibles de recevoir la personne handicapée qu'il accompagne et seconde. Ce principe de libre accès se justifie dans la mesure où le chien guide doit s'approprier tous les lieux que son maître sera amené à fréquenter et être formé pour assister, en toutes situations, la personne handicapée dont l'animal substitue les sens défaillants.

Ainsi, le chien bénéficiera du libre accès à tous les lieux ouverts au public dès son entrée en formation et sera accoutumé à sa mission dès son plus jeune âge.

⁵⁶ Article 54 de la loi du 11 février 2005 modifiant l'article 88 de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social.

TITRE III – ARTICULATION AVEC LE DROIT EUROPEEN EN VIGUEUR OU EN COURS D’ELABORATION

1. Le respect des normes européennes en matière d’accessibilité des ERP

Au nom du principe de subsidiarité, les codes de la construction ne sont pas élaborés par l’Union européenne mais par les États membres.

Toutefois, la France se doit de respecter la convention de l’ONU relative aux droits des personnes handicapées, ratifiée par la loi n°2009-1791 du 31 décembre 2009. La décision du Conseil d’État n° 341533 du 4 juillet 2012 a précisé que les dispositions de cette convention requéraient l’intervention d’actes complémentaires pour produire des effets. Le présent projet de loi d’habilitation ne méconnaît pas les termes de la convention de l’ONU.

Celle-ci stipule notamment que les États Parties doivent prendre des « mesures appropriées pour élaborer et promulguer des normes nationales minimales et des directives relatives à l’accessibilité des installations et services ouverts ou fournis au public et contrôler l’application de ces normes et directives ». Les agendas d’accessibilité programmée, avec leur dispositif de suivi, répondent à cet engagement international.

La directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 a créé un cadre général en faveur de l’égalité de traitement en matière d’emploi et de travail. Des mesures appropriées, des « aménagements raisonnables », doivent être mises en œuvre pour permettre à une personne handicapée d’accéder à un emploi, de l’exercer ou d’y progresser, sauf si ces mesures imposent à l’employeur une charge disproportionnée. Dans l’arrêt n° 301572 du 22 octobre 2010, le Conseil d’État a rappelé que certaines personnes fréquentant les établissements recevant du public, comme par exemple les auxiliaires de justice, pouvaient invoquer les dispositions de la directive 2000/78/CE. Eu égard à l’importance du patrimoine immobilier, au grand nombre et à la diversité des édifices, aux contraintes spécifiques découlant de ce qu’une partie des bâtiments est ancienne et soumis à la réglementation sur les monuments historiques, et, enfin, au volume des engagements financiers nécessaires, le Conseil d’État a considéré que le délai prévu par la loi française était raisonnable.

Enfin, une proposition de directive du Conseil du 2 juillet 2008 relative à la « mise en œuvre du principe de l’égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d’âge ou d’orientation sexuelle », en cours de discussion, devrait aborder les deux questions d’accessibilité et d’aménagements raisonnables.

2. Le respect des normes européennes en matière de transport de voyageurs

En application de la convention des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, la France se doit de promulguer, comme pour les établissements recevant du public, des normes minimales d’accessibilité sur les services publics de transport, d’élaborer une stratégie de mise en accessibilité et de contrôler son application.

Contrairement au secteur des ERP, celui des transports se caractérise par une importante réglementation européenne et internationale. En effet, au nom de la libre circulation des personnes, l'Union européenne a élaboré des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) PMR, qui définissent les règles de construction des trains et des gares. La décision de la Commission du 21/XII/2007 concernant la spécification technique d'interopérabilité relative aux personnes à mobilité réduite dans le système ferroviaire transeuropéen conventionnel et à grande vitesse est d'application immédiate et ne nécessite pas de transposition.

Le projet de nouvelle STI-PMR, qui prévoit l'établissement de plans nationaux de mise en œuvre, s'inscrit dans la même logique que celle des SDA/Ad'AP, et, de manière pragmatique, met l'accent sur les mises en accessibilité prioritaires pour les gares principales.

Suivant le même objectif de libre circulation des personnes, l'Union européenne et la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE) ont défini ensemble les normes applicables aux autobus et autocars de plus de 9 places (respectivement directive 2001/85/CE et règlement n°107). La directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 précise les équipements que doivent comporter les véhicules M1 de moins de neuf places accessibles en fauteuil roulant. Les directives 2001/85 et 2007/46 ont déjà été transposées en droit français respectivement par l'arrêté du 3 mai 2007 modifiant l'arrêté du 2 juillet 1982 relatif aux transports en commun de personnes (antérieurement arrêté du 12 mai 2003 modifiant l'arrêté du 2 juillet 1982 relatif aux transports en commun de personnes) et l'arrêté du 23 août 2013 relatif aux conditions d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des véhicules terrestres à moteur des catégories M1 et N1.

Parallèlement, l'Union européenne a adopté des règlements relatifs aux droits et obligations des passagers lorsqu'ils voyagent par autobus/autocar (règlement n°181/2011), par train (règlement n° 1371/2007), par voie maritime ou fluviale (règlement n°1177/2010), ou par avion (règlement n° 1107/2006).

TITRE IV – CONSULTATIONS ET MODALITES D’APPLICATION (7° DE L’ARTICLE 3 ET ARTICLE 4 DU PROJET DE LOI D’HABILITATION)

1. Les consultations menées ont associé l’ensemble des acteurs

1.1. La concertation

La méthode retenue a été celle préconisée par le Comité Interministériel du Handicap du 25 septembre 2013, c’est-à-dire une série de réunions de concertation avec l’ensemble des acteurs concernés.

Ainsi, ont travaillé ensemble les associations d’élus, de personnes handicapées membres de l’Observatoire interministériel de l’accessibilité et de la conception universelle (Obiaçu), du commerce, de l’hôtellerie-restauration, des responsables de transport, des techniciens et experts, soit plus de 50 entités, toutes concernées par la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005. La forte participation, qui ne s’est jamais démentie, entre 40 et 50 personnes selon les séances, confirme l’intérêt des partenaires pour ce nouvel outil.

Le chantier a été installé et clos par la Présidente Claire-Lise Champion, respectivement le 10 octobre 2013 et le 7 janvier 2014. 18 réunions ont été organisées, soit 60 heures de concertation environ. Les réunions techniques se sont tenues entre le 22 octobre et le 18 décembre 2013 au rythme de 2 séances par semaine. Ce calendrier très contraignant a été accepté par les participants en raison même de l’importance à construire le dispositif Ad’AP. La qualité des participants et la permanence de leur présence se sont révélées décisives pour conduire, dans des délais aussi resserrés, les échanges.

Dans un premier temps, les éléments constitutifs de l’Ad’AP ont été examinés en séance plénière et ont permis de tracer l’économie générale du dispositif. Puis, deux sous-groupes ont été constitués, l’un traitant des Ad’AP pour les établissements recevant du public, le second pour les Ad’AP à prévoir en matière de transports.

Le procès-verbal de chaque réunion était adressé quelques jours avant la réunion suivante et validé au cours de celle-ci.

Chaque réunion a eu pour objectif d’examiner les étapes de la procédure Ad’AP tant en ce qui concerne le contenu d’un Ad’AP, son mode d’élaboration, la procédure de concertation et de décision, que la programmation financière, les délais et les sanctions.

La richesse des échanges a permis progressivement de dégager les principes généraux et les finalités à atteindre et de construire un dispositif qui est voulu cohérent, pragmatique et mobilisable par tous les acteurs de l’accessibilité. Des consensus se sont construits, des analyses ont convergé mais les attentes des uns et les possibilités des autres n’ont pas toujours pu se rejoindre. Ce travail itératif a été mené au niveau des ERP et du secteur du transport public de voyageurs, routier et ferroviaire.

La concertation équivaut donc à des consultations menées en direction⁵⁷ :

- Des collectivités territoriales ;

⁵⁷ La liste des organismes ayant participé à la concertation figure en annexe au rapport « Propositions issues de la concertation » portant sur les Agendas d’accessibilité programmée, remis au Premier ministre en février 2014.

- Des associations représentatives des personnes handicapées ;
- Des acteurs économiques et du secteur des transports, ainsi que des experts techniques.

Le projet d'ordonnance qui mettra en œuvre la loi d'habilitation tiendra compte des accords et divergences mis en évidence lors de l'examen de chacun des points, et retiendra un outil équilibré et mobilisateur.

1.2. Les consultations

Bien qu'il n'y ait pas de consultation obligatoire, le projet de loi d'habilitation a été présenté au Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) en assemblée plénière le 11 mars 2014.

Une information sera faite auprès de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) le 3 avril 2014.

2. Modalités d'application dans le temps (article 4 du projet de loi d'habilitation) et dans l'espace (7° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)

2.1. Application dans le temps (article 4 du projet de loi d'habilitation)

2.1.1. Délai pour prendre l'ordonnance et textes à modifier ou à créer

L'ordonnance devra être prise au plus tard dans un délai de cinq mois suivant la publication de la loi d'habilitation.

L'ordonnance prévoira principalement la modification des textes suivants :

- ◆ le chapitre I du titre I du livre I du code de la construction et de l'habitation relatif aux règles générales de construction des bâtiments,
- ◆ l'article L. 2143-3 du code général des collectivités territoriales concernant les commissions communales pour l'accessibilité,
- ◆ l'article 45 de 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 (chaîne du déplacement ; PAVE établie dans chaque commune),
- ◆ la première partie du code des transports : le chapitre II du titre I relatif à l'accès des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite aux services des transports (articles L. 1112-1 et suivants) et le chapitre I du titre II du livre II sur l'organisation des services de transport public des personnes (L. 1221-4 et L. 1221-10 notamment),
- ◆ la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis (gestion des places de stationnement adaptées pour en faciliter l'usage),
- ◆ la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 portant diverses mesures d'ordre social (accès pour les chiens guides).

2.1.2. Délai de dépôt du projet de loi de ratification

Un projet de loi de ratification sera ensuite déposé devant le Parlement au plus tard dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance.

2.2. Application sur le territoire (7° de l'article 3 du projet de loi d'habilitation)

2.2.1. Application sur le territoire pour les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution

La loi de 2005 n'est en rien modifiée quant à ces objectifs d'accessibilité, notamment quant à son caractère universel. Ceci induit que les modifications apportées par la loi d'habilitation s'appliquent également aux collectivités ultra-marines où la loi de 2005 s'applique.

La situation est la suivante :

2.2.1.1. Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)

Le projet de loi d'habilitation s'applique de plein droit dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et, depuis le 31 mars 2011, Mayotte), hormis pour le Département de Mayotte.

Le projet d'ordonnance trouvera donc effet en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion.

En ce qui concerne Mayotte, certaines dispositions issues de la loi de 2005 sont adaptées. D'autres ne sont pas applicables à ce jour.

Une adaptation spécifique des mesures prévues par ordonnance est nécessaire pour le dispositif relatif aux ERP à Mayotte, l'application du code de la construction et de l'habitation avec des adaptations, notamment pour ce qui concerne les règles générales applicables à la construction pour les personnes handicapées ou à mobilité réduite, étant prévue par l'ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement :

- ◆ Le délai de 10 ans pour la mise en accessibilité à compter de la publication de la loi du 11 février 2005 a été remplacé par un délai de 10 ans à compter « du 29 août 2008 » dès lors que les dispositions sur les ERP ont initialement été rendues applicables à Mayotte par l'ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008.
- ◆ La disposition relative aux dérogations aux règles de mise en accessibilité en matière d'ERP prévues à l'article L. 111-7-3 de manière à ce que les dérogations aux exigences d'accessibilité soient accordées « après avis conforme de la commission de sécurité contre les risques d'incendie et de panique a ainsi été adaptée « jusqu'au 31 décembre 2015 ».

Le code des transports⁵⁸ dispose que le chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} « L'accès des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite aux services de transport » n'est pas applicable à Mayotte.

⁵⁸ Article L. 1821-1 du code des transports.

La présente réforme est toutefois l'occasion pour appliquer à Mayotte le même droit que dans les départements. La loi d'habilitation prévoit donc la possibilité pour le Gouvernement d'étendre à Mayotte les dispositions du code des transports actuellement non-applicables ainsi que l'article 88 de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 (accès aux transports et aux lieux ouverts au public des chiens guides d'aveugle ou d'assistance) ce qui permettra l'application des modifications envisagées par ordonnance dans les mêmes conditions que dans l'hexagone, sous réserve des mêmes adaptations que celles actuellement en vigueur pour les ERP.

2.2.1.2. Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Polynésie française)

Les dispositions de la loi de 2005 sont actuellement applicables aux collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon. En effet, en 2005, Saint-Barthélemy et Saint-Martin faisaient partie du département de Guadeloupe et la plupart des dispositions de la loi ont été rendues applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le projet de loi d'habilitation est applicable, de plein droit, aux collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon mais l'ordonnance ne pourra modifier le droit applicable localement que s'il relève toujours aujourd'hui de la compétence de l'État.

Les collectivités de Saint-Barthélemy⁵⁹ et de Saint-Martin⁶⁰ ont compétence en matière d'urbanisme et de construction, d'habitation et de logement, de voirie et de transport routier.

A Saint-Pierre-et-Miquelon où la collectivité fixe aussi les règles applicables en matière d'urbanisme et de construction, d'habitation et de logement⁶¹, l'article 93 de la loi du 11 février 2005 codifié à l'article L. 161-2 du code de la construction et de l'habitation a rendu applicables les règles en matière d'accessibilité du cadre bâti avec quelques adaptations⁶².

Les dispositions qui figureront dans l'ordonnance intéressant les ERP ne pourront donc pas s'appliquer aux collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon qui sont désormais compétentes en matière d'urbanisme et de construction.

Les dispositions de l'ordonnance intéressant les transports publics de personne trouveront effet à Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve de quelques adaptations de forme. Elles ne s'appliqueront à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin que dans la mesure où elles n'intéressent pas les transports routiers.

⁵⁹ Article LO. 6214-3 du code général des collectivités territoriales.

⁶⁰ Article LO. 6314-3 du code général des collectivités territoriales.

⁶¹ 3° du II de l'article LO 6414-1 du code général des collectivités territoriales.

⁶² L'article L161-2 du code de la construction et de l'habitation précise que les dispositions du livre I « ne s'appliquent pas à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'exception des articles [...] L. 111-7, L. 111-7-1, L. 111-7-3 à L. 111-8-3-1, [...], sous réserve des adaptations suivantes : [...] »..

2.2.2. Application sur le territoire pour la Polynésie française, Wallis et Futuna, TAAF et île de Clipperton, et la Nouvelle Calédonie

2.2.2.1. Polynésie Française

Le projet de loi d'habilitation ne sera pas applicable en **Polynésie française**⁶³, cette collectivité appliquant le principe de la spécialité législative et ayant une compétence exclusive en matière de transports publics et en matière de construction et d'habitation⁶⁴.

2.2.2.2. Wallis et Futuna, TAAF et île de Clipperton

Le projet de loi d'habilitation ne sera pas applicable à **Wallis et Futuna**⁶⁵ ainsi que dans les **Terres australes et antarctiques françaises**⁶⁶ **qui sont régies par le principe de spécialité législative**. En outre, Wallis-et-Futuna est compétente en matière d'urbanisme et d'habitat, de droit social et de transport terrestre⁶⁷.

L'île de Clipperton applique le principe de l'assimilation législative⁶⁸ mais, il est d'usage de ne prévoir aucune adaptation pour cette îlot sans population permanente, ni infrastructure de transport.

2.2.2.3. Collectivité régie par les articles 76 et 77 de la Constitution (Nouvelle-Calédonie)

Le projet de loi d'habilitation ne sera pas applicable en **Nouvelle-Calédonie**⁶⁹ qui est régie par le principe de la spécialité législative. En outre, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de droit social, de normes de construction, de principes directeurs du droit de l'urbanisme, de transports routiers et pour une grande partie du droit du transport aérien et maritime⁷⁰.

2.2.3. Consultations spécifiques à l'outre-mer

Aucune consultation obligatoire des assemblées des collectivités ultra-marines n'est nécessaire pour une loi d'habilitation qui ne modifie pas le droit applicable localement. C'est le projet d'ordonnance qui devra faire l'objet de la consultation des assemblées ultra-marines des collectivités dans lesquelles il prévoira des adaptations par rapport au texte qui sera appliqué dans l'hexagone⁷¹.

⁶³ Article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

⁶⁴ Articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée.

⁶⁵ Article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

⁶⁶ Article 1-1 de la loi n° 22-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton.

⁶⁷ Article 12 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 renvoyant à l'article 40 du décret n° 57-811 du 22 juillet 1957.

⁶⁸ Article 9 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955 modifiée.

⁶⁹ Articles 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

⁷⁰ Articles 20, 21 et 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée.

⁷¹ Cf. Guide de légistique point 3.6.1 : « *Il n'y a pas non plus lieu de consulter ces collectivités sur les lois de souveraineté (CC n° 2003-478 DC et n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003), sur les projets de loi d'habilitation du*

ANNEXE : GLOSSAIRE

Ad'AP : agenda d'accessibilité programmée
ADF : assemblée des départements de France
ADS : application du droit des sols
APF : association des paralysés de France
ATESAT : assistance technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
AOT : autorité organisatrice de transport
CAPH : commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées
CCAPH : commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées
CCDSA : commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
CCEN : commission consultative d'évaluation des normes
CCH : code de la construction et de l'habitation
CIAPH : commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées
CIH : comité interministériel du handicap
CNCPH : conseil national consultatif des personnes handicapées
DDT(M) : direction départementale des territoires (et de la mer)
DEAL : direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DETR : dotation d'équipement des territoires ruraux
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
ERP : établissement recevant du public
FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
HLM : habitation à loyer modéré
ITA : impossibilité technique avérée
Obiaçu : observatoire interministériel de l'accessibilité et de conception universelle
PANG : point d'arrêt non géré
PAVE : plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics
RATP : régie autonome des transports parisiens
RFF : réseau ferré de France
SATPS : service à titre principal scolaire
SDA : schéma directeur d'accessibilité des services de transports collectifs
SDIR : schéma directeur immobilier régional

Gouvernement à adopter des ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution et sur les projets de loi qui ratifient, sans les modifier, des ordonnances introduisant, modifiant ou supprimant des dispositions spécifiques à ces collectivités. »

SDNA : schéma directeur national d'accessibilité des services de transports collectifs

SDRA : schéma directeur régional d'accessibilité des services de transports collectifs

SNCF : société nationale des chemins de fer français

STI PMR : spécifications techniques d'interopérabilité personnes à mobilité réduite

TER : transport express régional

TMA : travaux modificatifs de l'acquéreur

TRV : transport routier de voyageurs

UNECE : Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

VEFA : vente en état futur d'achèvement