

1975



2005



2015



la France face au défi de l'accessibilité

De la nécessaire **ad'aptation**
de la loi du 11 février 2005



MINISTÈRE
DE L'ENVIRONNEMENT,
DE L'ÉNERGIE
ET DE LA MER

MINISTÈRE
DU LOGEMENT
ET DE L'HABITAT
DURABLE

1975-2005-2015 : LA FRANCE FACE AU DÉFI DE L'ACCESSIBILITÉ

*DE LA NÉCESSAIRE **AD'APTATION** DE LA LOI
DU 11 FÉVRIER 2005*



ÉDITORIAL

1975-2005-2015 : trois dates.

Trois dates qui, à elles seules, tracent l'histoire de la politique d'accessibilité en France. Elles sont également le marqueur de l'évolution de notre société, de la prise de conscience de la nécessaire création d'un cadre de vie facilitateur et ouvert à tous.

La qualité de vie et le lien social sont à ce prix.

1975 : c'est la prise de conscience par l'État et par le législateur de l'oubli d'une partie de ses concitoyens : ceux qui sont les plus défavorisés, les plus faibles ; les années glorieuses de l'action sociale et des droits civils veulent mettre fin à des années d'exclusion.

2005 : c'est l'engagement de la Nation dans le cadre de la mondialisation de la reconnaissance des droits des personnes handicapées.

2015 : devait être celle de l'accessibilité universelle, elle devra être celle du réalisme et du pragmatisme. Il a fallu accepter de regarder la réalité, de se mettre autour d'une table pour tirer les enseignements et rebondir pour trouver un second souffle qui s'avérait indispensable.

Cette prise de conscience de la nécessité d'ouvrir à nouveau le dossier a mis un certain temps avant de pouvoir s'exprimer. Mais, par la force de la volonté d'un Premier ministre, et grâce au soutien du Parlement, ce qui paraissait encore impossible à mi-chemin entre la loi et sa date de pleine application, même si les diagnostics et les analyses étaient déjà là, et grâce à un portage politique sans faille, 2015 n'a pas été l'année de la désillusion.

Comment en étions-nous arrivés là ? Comment cette mutation a-t-elle pu se réaliser ? Qui en ont été les acteurs ? Le travail, qui est aujourd'hui livré à tous, a été réalisé pour permettre de prendre connaissance du chemin parcouru. Il suit pas à pas la construction de la politique d'accessibilité dans notre pays et la maïeutique d'une réforme. Il a été rédigé par deux personnes qui n'ont pas participé à ce chantier. Il fallait un regard neuf pour en faire une présentation et retenir les aspects essentiels. D'autres volets auraient pu être développés, il fait une part belle aux établissements recevant du public. Il faut reconnaître que c'était le cœur de la réforme.

Le 1^{er} mars 2013, la Sénatrice Claire-Lise Champion rend au Premier ministre le rapport qu'il lui a commandé. Celui-ci avait un titre prémonitoire : « Réussir 2015 » puisqu'au 31 décembre 2015 plus de 378 000 ERP sont entrés dans le dispositif des Agendas d'Accessibilité Programmée. Les Ad'AP sont une promesse d'avenir, cependant l'inconscient collectif a-t-il été suffisamment éveillé pour que nous soyons assurés d'obtenir cette accessibilité universelle tant attendue ?

Je souhaite au lecteur autant de plaisir que j'ai eu à parcourir cette présentation de ces 40 années qui ont fait la politique d'accessibilité. Ont été réunis dans cet ouvrage sa genèse, les différentes étapes qui ont mené à la concertation voulue par le Premier ministre, les phases interministérielle et parlementaires, évoquées plus rapidement, mais aussi le retour des acteurs les plus marquants de ce chantier 2013/2014 et les éléments statistiques au 31 décembre.

Bonne lecture,

Marie Prost-Coletta



SOMMAIRE

ÉDITORIAL	3
I - HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE RELATIVE AU HANDICAP	8
1. La loi du 30 juin 1975 : le texte fondateur de l'accessibilité	8
2. Contexte international : la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2006)	9
3. En France : la loi du 11 février 2005 et ses traductions concrètes	9
II - LE TOURNANT DU 11 FÉVRIER 2005	10
1. La charte nationale de l'Accessibilité	10
2. Contexte international : la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2006)	11
3. En France : la loi du 11 février 2005 et ses traductions concrètes	12
3.1 Les apports novateurs de ce texte	12
3.1.1 La définition du handicap	12
3.1.2 L'accessibilité	13
3.1.3 Le droit à compensation	13
3.1.4 La création d'un guichet unique	14
3.2 Les obligations de mise en accessibilité	14
3.2.1 Les communes	14
3.2.2 Les établissements recevant du public (ERP)	14
3.2.3 Les logements	15
3.2.4 Les transports	15
3.3 Le dispositif des sanctions	15
3.4 Les avancées permises par la loi du 11 février 2005	16
3.4.1 L'école	16
3.4.2 L'émergence d'initiatives	16
3.4.3 Une loi constamment protégée	17
3.4.4 La mutation architecturale	17
3.4.5 L'évolution des mentalités	18
III - 2005-2013 : SUIVI ET ANALYSES DES TRADUCTIONS DE LA LOI SUR LE TERRAIN	19
1. 2010 : les Journées Territoriales de l'Accessibilité	19
1.1 Les constats	19
1.2 Les chiffres	20
1.3 Les difficultés de mise en œuvre évoquées et les pistes d'amélioration	21
1.4 Les autres pistes de réflexion	22



2. 2012 : le Rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées	23
3. 2013 : le Rapport de Claire-Lise Champion, Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics	24

IV - CONSTRUIRE L'APRÈS 2015 : LE CHANTIER DES AGENDAS D'ACCESSIBILITÉ PROGRAMMÉE (Ad'AP) **26**

1. Le chantier Ad'AP/SD'AP	27
1.1 Les points d'accord	27
1.1.1 Le volet ERP	27
1.1.2 Le volet transports	27
1.2 Les principaux points d'achoppement	28
1.2.1 Le volet ERP	28
1.2.2 Le volet transports	2
1.2.3 Analyse	29
2. Le chantier ajustement normatif	31
2.1 Les principaux points d'accord	31
2.2 Les principaux points d'achoppement	32
2.3 Analyse	32
3. Les phases interministérielle et parlementaire	34
3.1 L'engagement du Gouvernement autour du Premier ministre	34
3.2 Le travail interministériel	35
3.2.1 Les participants	35
3.2.2 Les principaux arbitrages	36
3.3 Les travaux relatifs aux projets de textes législatifs	37
3.3.1 L'avis de la CCEN et du CNCPH	37
3.3.2 La publication de l'ordonnance du 26 septembre 2014	37
3.3.3 La loi de ratification de l'ordonnance du 26 septembre 2014	38
3.4 La communication	39
4. Retour des principaux acteurs de la concertation (décembre 2015-janvier 2016)	40
4.1 Positionnement de chacun	40
4.2 Synthèse	42
5. Le dispositif final	44
5.1 Le positionnement des acteurs interrogés	44
5.2 L'ordonnance du 26 septembre 2014 : analyse synthétique	44
5.2.1 Les apports consensuels du dispositif	44
5.2.2 Les nouveautés non consensuelles	46
5.2.3 Comparaison des dispositifs Ad'AP et SD'AP	47



V - BILAN DE LA DÉCENNIE 2005-2015	48
1. 2005-2015 : conclusions	48
2. Janvier 2016 : point de situation	49

ANNEXES	53
Annexe 1 : Interview d'Olivier Crépin -AdCF	53
Mots-clés : Confiance - Courage - Engagement	53
Annexe 2 : Interview de Monique Beyssen et Noël Baekelandt - APAJH	56
Mots-clés : travail important - Constructif - Productif	56
Annexe 3 : Interview de Fanny Favorel - CdCF	58
Mots-clés : enrichissement - consensus	58
Annexe 4 : Interview de Thierry Jammes - CFPsAA	61
Mots-clés : violence - rapide - noyé	61
Annexe 5 : Interview de Jean-Paul Le Divenah - CGEDD	63
Mots-clés : approfondi - franc et direct	63
Annexe 6 : Interview de Frédéric Denisart et Maxime Dutilleul - CNOA	65
Mots-clés : efficacité - collégialité - responsabilité	65
Annexe 7 : Interview de Benoît Chauvin - GART	68
Mots-clés : bon état d'esprit - sérieux - efficace	68
Annexe 8 : Interview de Gilles Garitte - Norma Concept	70
Mots-clés : utile - conflictuel	70
Annexe 9 : Interview d'Anne Clerc - UMIH-GNC	72
Mots-clés : connaissance mutuelle	72
Annexe 10 : Réponse de Nicolas Mérille - APF	74
Annexe 11 : Questionnaire	75

GLOSSAIRE	76
------------------	-----------

BIBLIOGRAPHIE	79
----------------------	-----------





I. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION FRANÇAISE RELATIVE AU HANDICAP

Bien après les États Unis avec l’American With Disabilities Act (ADA) entrée en vigueur en 1990, le Royaume-Uni avec le Disability Discrimination Act (DDA) en 1995, ou encore la Suède qui, dès 1979, a adopté une législation sur l’adaptation des transports publics aux voyageurs handicapés, la France s’est dotée d’un cadre législatif majeur et ambitieux (101 articles et plus de 100 textes d’application) en matière d’accessibilité : la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 modifiée pour l’égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Elle vient rappeler les droits fondamentaux des personnes handicapées et pose une définition du handicap :

Constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute limitation d’activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d’une altération substantielle, durable ou définitive d’une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d’un polyhandicap ou d’un trouble de santé invalidant.

2005 apparaît dans l’imaginaire collectif comme une date clé dans l’histoire de l’accessibilité en France, comme le texte fondateur légitimant les droits des personnes handicapées. Si cette loi est incontournable et a indéniablement créé une dynamique nouvelle en faveur de l’accessibilité des personnes handicapées, elle n’en est pas pour autant la première dans ce domaine.

Depuis 1975, plusieurs textes – lois, décrets – ont été adoptés, posant les bases de l’accessibilité et de l’inclusion, sans obtenir suffisamment de résultats probants sur le terrain. Un cadre légal existe donc depuis, non pas dix ans, mais bien 40 ans. Cependant, écrire ne suffit pas pour faire exister une loi. La législation de l’accessibilité en France est l’illustration parfaite du fait qu’une loi n’a de sens et ne devient effective et efficiente que si elle est connue de tous et ce, grâce, entre autres, à un réel portage depuis le politique jusqu’au juge. Sans cela, la société en tant que groupe social n’intègre pas les nouvelles règles, ne les fait pas siennes (qu’il soit en accord ou non avec celles-ci), les faisant ainsi passer de vague théorie abstraite à une réalité concrète visible au quotidien.

1. La loi du 30 juin 1975 : le texte fondateur de l’accessibilité

L’accessibilité du bâti et des transports est inscrite dans la loi. Ainsi, l’article 49 de la loi n°75-534 du 30 juin 1975 d’orientation en faveur des personnes handicapées impose que :

les dispositions architecturales et aménagements des locaux d’habitation et des installations ouvertes au public, notamment les locaux scolaires, universitaires et de formation doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles aux personnes handicapées.

L’article 52 pose, quant à lui, les bases de l’accessibilité aux transports :

Afin de faciliter les déplacements des handicapés, des dispositions sont prises par voie réglementaire pour adapter les services de transport collectif ou pour aménager progressivement les normes de construction des véhicules de transport collectif, ainsi que les conditions d’accès à ces véhicules ou encore pour faciliter la création et le fonctionnement de services de transport spécialisés pour les handicapés ou, à défaut, l’utilisation des véhicules individuels.



Cependant, cette loi n'est pas respectée et ce, pour deux raisons : une faible mobilisation des acteurs ainsi que la publication tardive en 1978 de ses principaux décrets d'application. Encore aujourd'hui, très peu de gens ont connaissance de la loi de 1975 et considèrent la loi du 11 février 2005 comme le premier texte relatif aux droits des personnes handicapées. En conséquence, une enquête datant de 1989 du ministère de l'Équipement révèle que 60 % des constructions édifiées depuis cette obligation ne sont pas accessibles.

De plus, la terminologie choisie est révélatrice : il s'agit d'une loi « en faveur des personnes handicapées ». Contrairement à 2005, il n'est pas encore question de reconnaissance de droits ni d'affirmation de pleine et entière citoyenneté. On remarque d'ailleurs que le corps du texte n'utilise pas le terme de « personnes » pour n'évoquer que « les déplacements des handicapés ». L'ambiance lexicale souligne ainsi davantage une posture paternaliste que l'affirmation officielle d'une égalité de droits et du statut de citoyen participatif.

2. La loi du 13 juillet 1991 : affirmation de l'obligation d'accessibilité du cadre bâti

La loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public renforce, avec ses 8 articles, le premier socle législatif et répète l'obligation d'accessibilité par un aménagement physique de l'environnement. Une nouvelle fois, le décret d'application ne sort que bien plus tard : le 26 janvier 1994, lui-même complété par l'arrêté du 31 mai 1994. Ce décret redéfinit les missions de la Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) avec, entre autres, celle de donner son avis sur les dossiers de demande d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un établissement recevant du public, ou à la suite d'une visite d'ouverture d'ERP dont les travaux n'ont pas fait l'objet d'une demande de permis de construire. De plus, l'accessibilité devient une notion transversale du fait du caractère interministériel du décret. L'arrêté du 31 mai 1994 fixe les dispositions et les aménagements, et précise les règles techniques tels que la largeur de porte, le pourcentage de pente admis, etc.

3. La loi du 13 décembre 2000 : affirmation de l'obligation d'accessibilité des espaces publics

Enfin, la dernière loi avant 2005 date du 13 décembre 2000 et est relative à la solidarité et au renouvellement urbains (appelée loi SRU). En plus de l'obligation d'accessibilité de la voirie publique ou privée posée en 1991, elle impose aux aménagements des espaces publics en milieu urbain d'être accessibles aux personnes handicapées (article 35). Elle donne également à l'autorité de police la possibilité de réserver les emplacements de stationnement pour des personnes handicapées (article 98) et pose l'accessibilité aux personnes handicapées comme l'un des objectifs de la politique d'aide au logement (article 140).

Néanmoins, cet empilement de textes législatifs et réglementaires n'empêche pas le constat sans appel fait par le rapporteur au Sénat, Paul Blanc, dans son rapport sur la politique de compensation du handicap, déposé en 2002, de tomber : « l'accessibilité de la cité reste aujourd'hui largement illusoire ». Les intentions ne suffisent pas. Écrire des articles de loi ne revient pas à les rendre effectifs sur le terrain.



Qu'a-t-il manqué à tout cet arsenal qui fait étrangement écho aux questions qui nous occupent actuellement ? En effet, la prise en compte des normes d'accessibilité dans les bâtiments neufs, l'accessibilité du logement, le stationnement réservé, l'aménagement de l'environnement sont autant de questions qui ont été abordées lors des réunions de concertation menées fin 2013 et début 2014.

II. LE TOURNANT DU 11 FÉVRIER 2005

1. La Charte nationale de l'Accessibilité

Deux ans avant 2005, l'Union Européenne a déclaré l'année 2003 comme « Année européenne des personnes handicapées ». A cette occasion, de nombreux événements et actions ont eu lieu dans toute l'Europe pour porter notamment la question de l'accessibilité. En France, la DMA a été l'acteur principal de cette action et proposé la création d'une Charte nationale de l'accessibilité. Plutôt tournée vers le transport, elle est signée, le 2 décembre 2003, par, entre autres, Gille de Robien, ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, Marie-Thérèse Boisseau, secrétaire d'État aux Personnes handicapées, Dominique Bussereau, secrétaire d'État aux Transports et la Mer, Hubert Falco, secrétaire d'État aux Personnes âgées, Léon Bertrand, secrétaire d'État au Tourisme, Bertrand Delanoë, maire de Paris ainsi que les représentants des grands opérateurs de transports tels que le STIF, la SNCF, la RATP, Alstom, Air France et Aéroport de Paris (ADP). Très vite, les grands acteurs du cadre bâti, du tourisme, de la culture, du sport et des loisirs s'engageront eux aussi dans cette démarche, avant la promulgation de la loi de 2005. Cette charte rappelle les principes fondateurs d'une bonne accessibilité avant de lister les engagements des signataires :

- La garantie de l'accessibilité des nouveaux aménagements et de la continuité de la chaîne de déplacement.
- Une amélioration programmée de l'ensemble du patrimoine.
- L'organisation d'une concertation.
- Le conditionnement d'une aide publique ou d'un financement au résultat d'accessibilité.
- L'assurance de la qualité d'usage en fin de réalisation.
- La mise en œuvre d'un accompagnement humain.
- La mise en place d'une information de qualité.

Ces grands principes sont plus que jamais d'actualité. Ils ont trouvé leur place non seulement dans la loi du 11 février 2005, mais également dans le dispositif de 2014. Cette évolution des mentalités s'inscrit dans un contexte international, marqué notamment par les travaux menés autour de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

2. Contexte international : la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (2006)

Après l'adoption, le 9 décembre 1975, par l'Assemblée générale des Nations Unies, d'une déclaration des droits des personnes handicapées, en 1993, à Vienne, la Conférence mondiale des Nations Unies – première grande conférence sur les droits de l'homme après la guerre froide – rappelle que « les Droits de l'homme et les libertés fondamentales sont tous universels et, de ce fait, s'appliquent sans réserve aucune aux personnes souffrant d'incapacités ».



Les personnes handicapées ont longtemps été considérées comme des objets de droit, et non des sujets. Elles étaient des objets assistés, dans le sens où elles faisaient l'objet de politique d'assistance, sans réelle participation de leur part, au lieu d'être appréciées comme des sujets actifs et acteurs.

En 2006, les Nations Unies donnent le jour à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, texte entré en vigueur le 3 mai 2008 s'adressant aux États¹ et non aux individus. Elle ne crée pas de nouveaux droits pour ces derniers, mais rappelle ceux des personnes handicapées qui, souvent, ne sont pas respectés. Dans son article 12, elle réaffirme la reconnaissance de « la personnalité juridique dans des conditions d'égalité » :

1. Les États Parties réaffirment que les personnes handicapées ont droit à la reconnaissance en tous lieux de leur personnalité juridique.

2. Les États Parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres.

Sont ainsi réaffirmés, pour les personnes handicapées, le droit à une vie familiale, le droit à l'éducation et à la formation, le droit à une vie professionnelle, le droit à la citoyenneté, le droit à la culture, aux loisirs et aux sports, le droit à la protection de la santé, le droit à l'accès aux fonctions de représentation publique, à l'accès effectif à la justice. Si la théorie va de soi et que l'égalité de droit est un principe acquis, dans la pratique, les États Parties ont du mal à assurer l'application effective de ces droits. En effet, cela suppose que la loi, au niveau national, organise l'égalité d'accès au droit, en l'adaptant et/ou en le complétant par des dispositifs spécifiques.

La convention précitée propose elle aussi une définition de la personne handicapée qui associe incapacité et interaction avec les barrières environnementales :

« Personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres² ».

Le handicap est présenté comme un concept évolutif et « résulte de l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

On retrouve donc ici le même esprit de la définition française qui reconnaît une déficience intrinsèque de la personne, mais aussi et surtout une inadéquation de l'environnement par rapport aux besoins et capacités de cette dernière. La convention reconnaît ainsi la responsabilité des États Parties à offrir un environnement adapté à tous leurs concitoyens.

3. En France : la loi du 11 février 2005 et ses traductions concrètes

La loi du 11 février 2005 marque un tournant important, tant législatif que sociétal. En effet, les mentalités ont évolué et la société reconnaît désormais que la France est en retard en matière de prise en compte du handicap et d'accessibilité. On compare régulièrement notre pays aux États-Unis et au Canada en déplorant que la France ne soit pas capable de faire aussi bien qu'outre-Atlantique.

¹ À ce jour, 157 d'entre eux l'ont ratifiée dont la France.

² Convention relative aux droits des personnes handicapées et Protocole facultatif, Article Premier – Objet, p.4.



Toutefois, il serait illusoire de croire que l'ensemble du patrimoine ancien – pour ne pas dire historique – pourrait être rendu accessible.

Cette loi s'inscrit également dans un contexte historique et international dans lequel les jalons en matière de droits des personnes handicapées sont déjà posés. La France suit l'évolution générale des organisations internationales (Organisation des Nations Unies, Organisation mondiale de la Santé) et de certains États, dont notamment les États-Unis. En 2005, la convention internationale des Nations Unies n'est pas encore publiée, mais sa rédaction est déjà largement avancée et l'esprit qui sous-tend ses clauses est déjà intégré par les États Parties.

2005 est ainsi un tournant dans la vision du handicap en France dans la mesure où l'on passe d'une approche médicale à une approche sociale, d'un modèle d'institutionnalisation et de placement des personnes handicapées à un modèle d'inclusion sociétale.

3.1 Les apports novateurs de ce texte

La loi de 2005 reprend et agrège tous les précédents textes de loi relatifs à l'accessibilité, élargit ce dernier principe à tous les handicaps et à tous les domaines de la vie citoyenne : le bâti, mais aussi l'école, les autres services publics, les loisirs, la continuité de la chaîne de déplacement. L'accessibilité doit dorénavant être générale. Le texte de 2005 apporte également schématiquement quatre éléments novateurs :

- une définition légale du handicap ;
- le principe d'accessibilité universelle ;
- le droit à compensation ;
- la simplification des procédures avec la mise en place des MDPH.

3.1.1 La définition du handicap

Trouver une définition du handicap qui fasse consensus est difficile. En effet, il n'existe pas une définition unique du handicap en Europe, ni même au sein d'un de ses États membres, il peut y avoir plusieurs définitions selon la politique visée. La loi de 2005 innove donc et propose, pour la France, la première définition légale, qui plus est sociale, du handicap. En 1975, on ne reconnaissait qu'implicitement la qualité de personne handicapée à travers la reconnaissance d'un droit à certaines prestations, l'existence de certains dispositifs. Le contenu à proprement parler de la définition s'inspire de la classification internationale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) du fonctionnement du handicap de 2001, laquelle inspire la définition des Nations Unies qui définit le handicap comme le résultat de « l'interaction entre des personnes présentant des incapacités et les barrières comportementales et environnementales qui font obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres³ ». La définition française y ajoute l'idée d'altération. L'approche environnementale est adossée à une seconde partie plus médicale et c'est cette rencontre entre un environnement défavorable et des déficiences intrinsèques qui fonde la définition française.

La dimension médicale avec l'idée de compensation est conservée mais l'accent est dorénavant mis sur la non-discrimination et l'accessibilité.

³ Préambule de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies, 2006.



3.1.2 L'accessibilité

Par accessibilité, on entend le fait de donner accès à un lieu, un service, un bien, des personnes, en d'autres termes toutes les activités de la société. Il s'agit donc de la capacité d'accéder aux biens, aux services ou aux activités désirés par un individu.

C'est la réponse à la dimension environnementale du handicap puisqu'elle vient faire tomber les barrières qui créent la situation de handicap. Cette notion est d'autant plus centrale qu'elle est sous-entendue dans le titre de la loi du 11 février 2005 : « la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ». Le principe d'accessibilité était déjà présent dans la loi de 1975 à travers les dispositions architecturales et les aménagements des locaux publics ou d'habitation, ainsi que des transports, mais il portait principalement sur le handicap moteur. En revanche, en 2005, tous les aspects de la vie collective et toutes les déficiences ou incapacités sont pris en compte. Apparaît également le principe de la continuité de la chaîne de déplacement et de service.

La définition générale retenue est la suivante :

L'accessibilité permet l'autonomie et la participation des personnes ayant un handicap en réduisant voire supprimant les discordances entre les capacités, les besoins et les souhaits d'une part et les différentes composantes physiques, organisationnelles et culturelles de leur environnement d'autre part. L'accessibilité requiert la mise en œuvre des éléments complémentaires nécessaires à toute personne en incapacité permanente ou temporaire pour se déplacer et accéder librement et en sécurité au cadre de vie ainsi qu'à tous les lieux, services, produits et activités⁴.

Cette définition se veut suffisamment large pour englober tous les types de handicap. Ainsi l'article R 111-19-2 du code de la construction et de l'habitation définit comme :

Accessible aux personnes handicapées tout bâtiment ou aménagement permettant, dans des conditions normales de fonctionnement, à des personnes handicapées, avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux et équipements, d'utiliser les équipements, de se repérer, de communiquer et de bénéficier des prestations en vue desquelles cet établissement ou cette installation a été conçu. Les conditions d'accès des personnes handicapées doivent être les mêmes que celles des personnes valides ou, à défaut, présenter une qualité d'usage équivalente.

Enfin, autre nouveauté, ce texte fixe un délai précis pour la mise en accessibilité des ERP existants : ceux-ci ont dix ans, jusqu'au 1^{er} janvier 2015 pour mettre aux normes la totalité ou une partie de leurs locaux. Quant aux bâtiments neufs (ERP/installations ouvertes au public ou IOP et bâtiments d'habitation collectifs ou maisons individuelles), les arrêtés du 1^{er} août 2006 fixent les dispositions relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées lors de la construction de ces logements.

3.1.3 Le droit à compensation

Le droit à compensation et non à indemnisation. La personne handicapée a droit à la compensation des conséquences de son handicap quels que soient l'origine et la nature de sa déficience, son âge ou son mode de vie⁵ ». Pour cela, on prend en compte les besoins, les attentes et les choix de vie de la personne handicapée afin de faire face au surcoût des conséquences du handicap et financer les aides techniques et humaines.

⁴ Délégation interministérielle aux personnes handicapées, septembre 2006.

⁵ Article L114-1-1 du Code de l'action sociale et des familles.



3.1.4 La création d'un guichet unique

2005 signe aussi la création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) dans le but de ne proposer qu'un guichet unique (réunissant les missions des anciennes Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep), des Commissions départementales de l'éducation spéciale (CDES) et des sites pour la vie autonome), un unique interlocuteur auquel s'adresser pour toutes les démarches administratives.

3.2 Les obligations de mise en accessibilité

Le champ d'application de la loi du 11 février 2005 est très large et cela s'illustre dans le statut même de cette loi dont les dispositions modifient pas moins de quinze codes (code de la construction et de l'habitation, code général des impôts, code de l'action sociale et des familles, code de la santé publique, code de l'éducation, code du travail, code de la sécurité sociale, etc.). Cette transversalité juridique traduit la conception générale et universelle voulue pour l'accessibilité. Elle prévoit ainsi que « la chaîne de déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite⁶ ». De plus, à l'accès physique des bâtiments et équipements de transport, il faut ajouter l'accès communicationnel, qui passe par un repérage spatial et par un accueil des publics handicapés adapté à leurs capacités. À la différence du dispositif mis en place à partir de 1975, l'accessibilité, dès 2005, concerne tous les aspects de la vie collective pour tous les types de déficience. C'est pour cette raison que l'observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (Obiaçu) a proposé l'idée de « continuité de la chaîne des services » à la place de la « continuité de la chaîne de déplacement » pour souligner l'approche universelle de l'accessibilité.

La loi fixe une obligation de résultats, et plus uniquement de moyens, obligation dont les échéances varient selon le secteur, afin de réaliser la mise en accessibilité de la société française.

3.2.1 Les communes

Le texte impose un certain nombre d'échéances à respecter. Ainsi, les communes doivent adopter avant le 22 décembre 2009 un plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE) afin de faire un état des lieux de l'accessibilité de l'espace public et des transports sur leur territoire.

3.2.2 Les établissements recevant du public (ERP)

Les ERP existants doivent rendre accessibles, au plus tard le 1^{er} janvier 2015, les parties ouvertes au public et permettre ainsi aux personnes handicapées d'accéder, de circuler et de recevoir les informations diffusées. Au titre de l'État exemplaire, pour les préfectures et les universités, le délai est raccourci au 1^{er} janvier 2011. Les bâtiments neufs doivent être conformes à la réglementation dès leur ouverture. Les contraintes sont plus ou moins fortes selon la catégorie de l'ERP puisque les catégories 1 à 4 doivent rendre accessible chaque m² alors que la 5^e catégorie n'est obligée de mettre aux normes qu'une partie du bâtiment – la plus proche de l'entrée –, laquelle doit alors fournir l'ensemble des prestations en vue desquelles l'établissement ou l'installation est conçue.

⁶ 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.



De plus, ont été également prévus trois cas de dérogation :

- pour impossibilité technique avérée,
- pour des contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural,
- pour disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences.

3.2.3 Les logements

Que ce soient des bâtiments d'habitation collectifs neufs ou des maisons individuelles neuves destinés à la location (les dispositions d'accessibilité ne s'appliquant pas aux propriétaires construisant un logement pour leur propre usage), les logements doivent répondre aux critères d'accessibilité définis dans l'arrêté du 1^{er} août 2006. Les bâtiments d'habitation existants ne doivent s'y soumettre qu'à l'occasion de travaux. Les dérogations sont les mêmes que pour les ERP.

3.2.4 Les transports

Enfin, l'ensemble des réseaux de transport (ou services de transport collectif) doivent, au plus tard le 11 février 2008, faire l'objet de l'élaboration d'un schéma directeur d'accessibilité (SDA) fixant la programmation de leur mise en accessibilité. De plus, les services de transports collectifs ont jusqu'au 11 février 2015 pour se rendre accessibles. En cas d'impossibilité technique avérée, l'autorité organisatrice de transports (AOT) doit mettre en place et financer, trois ans après l'adoption du SDA, des moyens de substitution dont le coût pour les personnes handicapées bénéficiaires ne doit pas être supérieur à celui du transport public.

3.3 Le dispositif des sanctions

Si la loi a prévu des possibilités de dérogation, attestant ainsi d'un certain réalisme, elle les contrebalance par un dispositif de sanctions en cas de non-respect des obligations. Ces sanctions, d'ordre pénal, existaient déjà, depuis 1985, dans le code de la construction et de l'habitation dont les articles L. 152-1 à L. 152-4 les détaillent. Ainsi, l'article L.152-4 précise qu'« est puni d'une amende de 45 000 euros le fait, pour les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution de travaux, de méconnaître les obligations. En cas de récidive, la peine est portée à six mois d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende ». Cependant, la loi de 2005 ne prévoit aucune nouvelle sanction, ni administrative, ni pénale, que ce soit sur l'adoption d'un SDA, d'un PAVE ou d'un diagnostic d'accessibilité ERP.

Cette absence de menace de sanction concrète explique peut-être en partie que, malgré les échéances, malgré le contexte international favorable à la question et la dynamique nationale créée par le lancement des MDPH lequel assoie l'effectivité de la loi, peu de personnes, physiques ou morales, prennent des initiatives. À titre d'exemple, les chiffres mitigés des PAVE : au 1^{er} juillet 2012, la Délégation Ministérielle à l'Accessibilité (DMA) annonce que 64 % des PAVE sont en cours d'élaboration, mais que seuls 13 % d'entre eux sont effectivement adoptés, avec en outre d'importantes disparités géographiques. En effet, les grandes communes (plus de 50 000 habitants) sont plus dynamiques sur ce point que les petites, celles-ci devant gérer des difficultés budgétaires ainsi que des équipes dédiées à l'accessibilité réduites ou inexistantes, faute de moyens. De plus, au 1^{er} janvier 2015, alors que l'ensemble des ERP est censé avoir été rendu accessible, on estime que seuls 40 % d'entre eux le sont réellement.



Ce chiffre est, en outre, à relativiser du fait qu'il intègre les ERP neufs qui, depuis la réforme du permis de construire de 2007, respectent d'emblée la réglementation.

Ainsi, cette loi emblématique n'a pas porté les effets attendus, la faiblesse des résultats au 1^{er} janvier 2015 en est une illustration. Cependant, tout le monde savait qu'une décennie pour mettre l'ensemble d'une société en accessibilité constituait une gageure. De plus, en y regardant de plus près, il est possible de relever un certain nombre d'actions et d'avancées, dont le résultat n'est pas forcément visible, mais qui constituent une étape indispensable pour pouvoir progresser véritablement.

3.4 Les avancées permises par la loi du 11 février 2005

3.4.1 L'école

L'école s'est pliée à l'injonction et s'est ouverte à tous les élèves. Depuis 2005, le système scolaire ordinaire s'applique à tous les élèves, y compris les élèves handicapés. Les Classes pour l'inclusion scolaire (CLIS), dans le primaire, et les Unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS), dans le secondaire, ne cessent de se déployer sur le territoire et créent un maillage de plus en plus dense. Les ouvertures suivent une double cohérence de localisation et de spécialité. En effet, ces classes d'inclusion sont organisées par type de handicap : surdité/malentendance, cécité/mal-voyance, moteur, cognitif, etc. Les universités tardent encore, mais elles sont passées de 6 000 étudiants handicapés en 2004-2005   16 000 en 2013-2014. De plus, l'inclusion scolaire s'étendant et se consolidant au fil du temps, on peut compter sur une intégration de plus en plus forte de ces élèves vers l'enseignement supérieur. Tendance confirmée par les analyses du recensement des étudiants handicapés menée par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

« Depuis la promulgation de la loi du 11 février 2005, l'augmentation est en moyenne de 13,6 % par an. (...) Plusieurs raisons expliquent cette évolution et notamment une arrivée croissante d'élèves en provenance du second degré, singulièrement depuis la rentrée 2005. »

3.4.2 L'émergence d'initiatives

Des initiatives en matière d'accessibilité et d'inclusion se sont multipliées dans tous les domaines : travail, culture, loisirs, vacances, sport. Associatives ou professionnelles, ces initiatives ancrent le handicap dans le paysage social, sortent les personnes handicapées de la marginalité dans laquelle elles se trouvaient de fait pendant des décennies et permettent aux pratiques d'évoluer et de s'adapter à une pluralité de publics.

Le Ministère de la Culture a été particulièrement actif. Il a notamment travaillé à faciliter l'accès aux œuvres écrites en rendant gratuite la représentation d'œuvres protégées sur des supports adaptés [physiques et numériques] aux personnes handicapées à des fins non lucratives par des personnes morales et par des ERP (bibliothèques, centres de documentation, etc.), grâce à la publication de la loi n  2006-961 du 1^{er} août 2006 modifiée relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information. Des actions pour améliorer l'accessibilité des œuvres et des équipements cinématographiques ont été menées en collaboration avec le Centre National du Cinéma et de l'image animée. De même, la question de l'accessibilité à la télévision a fait l'objet d'une loi⁷ en 2009, laquelle impose une proportion de programmes adaptés aux personnes sourdes ou malentendantes (via le sous-titrage ou l'utilisation de la

⁷ Loi n 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.



langue des signes française par exemple), ainsi qu'aux personnes aveugles ou malvoyantes (via l'audio-description). Enfin, l'accès des jeunes handicapés à l'éducation artistique et culturelle a également été un chantier sur lequel le Ministère de la culture a travaillé en renforçant les crédits d'intervention des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) afin de développer des partenariats, des projets et des actions relatifs à l'accessibilité.

3.4.3 Une loi constamment protégée

Parallèlement au terrain, les plus hautes autorités de l'État ont pris soin de protéger la loi de plusieurs tentatives d'affaiblissement. En effet, en 2009, le Conseil d'État⁸ a annulé un décret du Ministère du logement introduisant la possibilité de dérogations dans le cadre bâti neuf. Les trois dérogations prévues par la loi du 11 février 2005 (impossibilité technique avérée, préservation du patrimoine architectural, disproportion manifeste) ne concernent que l'existant, le neuf n'en bénéficiant d'aucune et devant intégrer d'emblée, en toute logique, les normes d'accessibilité. Cette disposition précise a été attaquée à d'autres reprises. Un an plus tard, en 2010, c'est un cavalier budgétaire inséré dans la loi de finances qui réintroduit la possibilité de dérogation dans le neuf, et c'est le Conseil Constitutionnel qui invalide cet article. En 2011, ce dernier a également bloqué un article de la loi du 28 juillet 2011, tendant à améliorer le fonctionnement des MDPH et portant diverses dispositions relatives à la politique du handicap, qui ouvrait la voie vers des mesures de substitution dans des bâtiments neufs selon certains critères techniques.

Cette constante vigilance du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'État ont permis à la loi du 11 février 2005 de s'installer dans le temps sans être remise en cause, lui assurant ainsi une légitimité de plus en plus reconnue et acceptée. Or, sans ce poids symbolique et effectif, cette loi ne se serait jamais inscrite dans le temps ni dans les esprits, n'aurait jamais impacté la société française comme c'est le cas aujourd'hui. L'échéance du 1^{er} janvier 2015, même si elle s'est révélée concrètement impossible à tenir, a toujours été préservée et maintenue jusque dans le dispositif décrit dans l'ordonnance du 26 septembre 2014 qui lui donne une place centrale.

3.4.4 La mutation architecturale

Malgré les tentatives pour assouplir les règles du cadre bâti neuf, les arrêtés du 1^{er} août 2006 ont été, pendant presque dix ans, la référence immuable concernant les dispositions techniques à mettre en oeuvre dans les établissements recevant du public, les installations ouvertes au public, ainsi que dans les bâtiments d'habitation collectifs et les maisons individuelles, lors de leur construction ou de leur création. Ainsi, toutes les constructions depuis 2007 ont intégré cette réglementation d'accessibilité et chacune d'entre elle vient grossir le parc du bâti accessible. Les efforts du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel pour protéger la loi du 11 février 2005 n'ont pas été vains puisque les nouveaux bâtiments, et plus largement les nouveaux quartiers tels qu'autour de la bibliothèque François Mitterrand, dans le 13^e arrondissement parisien, Lyon Confluence ou encore le long de la ligne du nouveau tramway de Strasbourg, sont clairement investis par les personnes à mobilité réduite. En effet, ces territoires urbains récents intègrent à la fois bâti, voirie, voire même transports accessibles, rendant ainsi possible l'habitat mais également les déplacements extérieurs autonomes. L'étude sur « Le choix résidentiel des personnes handicapées » menée sur le territoire du Grand Lyon par A. Alauzet et G. Raton a souligné l'importance de l'adaptation du logement aux besoins de son occupant, mais également sa localisation dans la ville :

⁸ CE, 21 juillet 2009, n°295 382.



La localisation du logement doit permettre à la fois les déplacements en autonomie dans le quartier et les déplacements dans l'ensemble de la ville. (...) Les personnes avec un handicap moteur auraient tendance à privilégier les quartiers nouvellement réhabilités avec voirie, ERP, logements neufs et commerces, accessibles⁹.

Plus largement, le confort de tous et la qualité d'usage traduits par exemple dans la largeur et la légèreté de la porte d'entrée du bâtiment, l'absence de marche pour franchir le seuil de ces nouveaux immeubles sont plébiscités. Ces nouveaux bâtiments, qu'ils soient ERP ou locaux d'habitation, en même temps qu'ils répondent aux besoins de certains, font gagner en confort tous leurs usagers. De même, la population s'est rapidement habituée à une voirie plus sécurisée, finalement plus respectueuse de tous les piétons.

3.4.5 L'évolution des mentalités

Ainsi, la loi du 11 février 2005 n'est pas parvenue à mettre la France en accessibilité avant le 1^{er} janvier 2015. Cependant, au regard des différents points précédents, il serait faux d'affirmer qu'il ne s'est rien passé durant la dernière décennie. L'accessibilité a gagné en légitimité et en reconnaissance. Si seuls 30 % des ERP sont considérés comme accessibles, début 2015, les mentalités ont cependant évolué. Rares sont les personnes qui remettent encore en question les revendications des personnes handicapées. Il y a dix ans, on pouvait entendre des gens s'étonner de leurs demandes, voire même ne pas les comprendre. C'est maintenant chose résolue. Plus personne ne conteste ce droit à l'égalité, même les gestionnaires d'ERP qui peuvent renâcler à les rendre accessibles. Ces derniers ne le font jamais pour des raisons idéologiques, mais mettent constamment en avant la crainte du coût financier des travaux et aménagements. Or, cette évolution était nécessaire pour pouvoir avancer. Sans une perception collective favorable de la question, aucun progrès n'est possible. De fait, même si la décennie passée s'était résumée à la pérennisation de la loi ainsi que l'évolution des mentalités, cela aurait été déjà un progrès puisqu'il s'agit-là des deux piliers fondamentaux pour construire un solide projet sociétal tel que l'accessibilité. De façon pragmatique, les avancées constatées sur le terrain sont également plus que les bienvenues pour les personnes handicapées puisque, pour elles, c'est une question de besoins et la satisfaction de demandes vieilles de quarante ans.

La France a pris du retard, a mis du temps à intégrer ces revendications. La tension en est, aujourd'hui, d'autant plus grande entre l'impatience compréhensible des personnes handicapées et la lenteur que prend une société à évoluer.

⁹ Alauzet Aline et Raton Gwenaëlle, « Le choix résidentiel des personnes handicapées », in *Recherche et accessibilité*, pp.35-36.



III - 2005-2013 : SUIVI ET ANALYSES DES TRADUCTIONS DE LA LOI SUR LE TERRAIN

1. 2010 : les Journées Territoriales de l'Accessibilité

En 2010, à mi-parcours entre l'adoption de la loi et son plein effet, à la demande du ministre d'État et de ses secrétaires d'État, la délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) a organisé les journées territoriales de l'accessibilité (JTA). Pendant six mois, 99 journées ont été organisées dans les départements français et avaient pour objectifs de dresser un constat partagé de l'état d'accessibilité de chaque département, de repérer les bonnes pratiques en la matière en vue d'une valorisation, d'identifier les éventuelles difficultés de mise en œuvre et enfin, de multiplier les actions en faveur de l'accessibilité. Y étaient réunies les collectivités territoriales, les premiers bénéficiaires de l'accessibilité (personnes handicapées, personnes âgées, familles), les consommateurs et usagers, les maîtres d'ouvrage, les représentants du commerce et de l'industrie, les exploitants de transports et gestionnaires de voirie, les maîtres d'œuvre et architectes, les bureaux d'études spécialisés dans l'accessibilité, les professionnels généralistes du cadre bâti, de la voirie et des transports. Ces journées ont fait l'objet d'un rapport national dressant la synthèse de toutes ces journées.

1.1 Les constats

Les participants s'accordaient à dire qu'il y a une importante **méconnaissance** de la loi de 2005 et **des obligations** qu'elle impose, notamment aux gestionnaires et exploitants d'ERP. Ceci explique d'ailleurs en partie les faibles avancées en 5 ans, en matière d'accessibilité.

Il est nécessaire d'établir une **méthode de travail hiérarchisant les priorités** vis-à-vis des travaux à entreprendre pour développer l'autonomie et la qualité des déplacements des personnes handicapées. A été émise l'idée de définir des **itinéraires prioritaires** et des **points d'arrêt stratégiques** car concentrant la vie économique et sociale, de les diagnostiquer et ensuite de programmer leur mise en accessibilité.

L'échéance du **1^{er} janvier 2015** fixée par la loi de 2005 doit être **maintenue et réaffirmée**. Il faut cependant lui adjoindre un moyen de préserver et d'alimenter la dynamique enclenchée depuis 2005, et de poursuivre, de façon pragmatique, la mise en accessibilité de la société française.

Il y a un **décalage** évident **entre le délai** de 2015 d'un côté **et l'ampleur des travaux** nécessaires, ainsi que la **capacité financière** des gestionnaires, notamment les collectivités locales, de l'autre côté. Cependant, le plus important est que la mise en accessibilité continue à progresser, de manière cohérente, sans se fixer sur le 1^{er} janvier 2015.

L'engagement des élus dans le portage de la politique d'accessibilité est **central**. L'adéquation entre volonté politique – en l'occurrence locale – et développement de l'accessibilité est constatée de façon systématique.

Les notions de mesures de substitution et d'accessibilité raisonnée pour répondre à une impossibilité technique sont à creuser et réfléchir avec pragmatisme pour pouvoir améliorer la qualité de vie des usagers. Par exemple, la question des transports spécialisés pour les personnes à mobilité réduite (TPMR) a été abordée à plusieurs reprises. D'un côté, les AOT soulignent l'importance du coût d'à la fois maintenir les TPMR et de mettre en accessibilité l'ensemble du réseau conventionnel.



De l'autre côté, les usagers de TPMR demandent l'accessibilité des lignes régulières, mais, lorsqu'ils ne bénéficient plus de cette prise en charge, se plaignent d'une baisse de niveau de service.

La question des **dérogations** pour le neuf reste une **question sensible** qui ne fait pas consensus entre les associations de personnes handicapées qui n'acceptent pas ce qu'elles considèrent comme un grave recul et les représentants des professionnels du bâtiment qui souhaiteraient créer une dérogation pour les terrains individuels en forte pente. En revanche, pour l'existant, des assouplissements pourraient être envisagés.

Mis à part quelques points comme les dérogations, les différents acteurs ont fait les mêmes constats et les différents éclairages, très complémentaires, ont donné une vision globale de la situation de la France en matière d'accessibilité en 2010. En cinq ans, l'élan de 2005 a eu le temps de retomber, et cette loi, pourtant emblématique, ne parvient pas à la connaissance du grand public et notamment ceux – fait gênant – qui sont impactés par la nouvelle réglementation. Le manque de portage politique à l'échelle nationale explique en partie cette ignorance et le peu d'intérêt collectif pour cette question. Au niveau local, les décalages entre des territoires dont les élus portent la question de l'accessibilité et des territoires dont les élus concentrent leurs efforts sur d'autres thématiques sont considérables. Autant les premiers territoires voient des initiatives se multiplier, des progrès se concrétiser, autant les seconds stagnent et l'accessibilité y reste un sujet mineur. A mi-parcours, les associations comme les professionnels sont sceptiques quant au respect de l'échéance du 1^{er} janvier 2015. Son symbole doit être préservé, mais pas au détriment des actions qui se développent. Elle ne doit pas se transformer en date couperet, effrayant plus que ne motivant les principaux concernés. D'ailleurs, le fait de hiérarchiser et prioriser les travaux est perçu comme pertinent et cohérent pour permettre le déploiement des aménagements et toucher le plus grand monde rapidement.

1.2 Les chiffres¹⁰

En 2010 :

- 82 % des schémas directeurs d'accessibilité pour les transports sont adoptés (30 %) ou en cours d'élaboration (52 %).
- 59 % des PAVE sont achevés ou en cours d'élaboration et 5 % seulement sont adoptés (soit 13 % de la population est couverte par un PAVE adopté).
- 47 % des ERP des 1^{ère} et 2^e catégories et 32 % des ERP de 3^e et 4^e catégories ont été diagnostiqués. Ce sont 33 % des communes qui ont diagnostiqué tous leurs ERP des 1^{ère} et 2^e catégories et 22 % qui ont diagnostiqué tous leurs ERP des 3^e et de 4^e catégorie (soit 44 % de la population fréquentant des ERP des 1^{ère} et 2^e catégories diagnostiqués).
- 76 % des Commissions communales pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CCAPH) et 62 % des Commissions intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CIAPH) sont installées.

1.3 Les difficultés de mise en œuvre évoquées et les pistes d'amélioration

L'accessibilité représente un **financement lourd**, pour les collectivités locales comme pour les gestionnaires individuels. L'absence d'efforts financiers de la part de l'État est pointée du doigt.

¹⁰ Chiffres Délégation ministérielle à l'accessibilité



L'absence d'aide publique spécifique laisse un goût amer aux gestionnaires publics comme privés. La question du financement reste cruciale et est source de nombreux blocages. Ce coût peut être compensé par un échelonnement dans le temps. Mais cet étalement rend l'échéance du 1^{er} janvier 2015 impossible à tenir. Il est en effet utopique de penser que l'on peut, en dix ans, rendre accessible un pays entier. L'accessibilité doit être pensée dès l'amont. Lorsqu'elle ne l'a pas été, combler 30 ans de retard en 5 ans relève de la gageure. Il faut en revanche ne surtout pas casser la dynamique.

La politique d'accessibilité risque de contraindre les **médecins à fermer** les locaux en centre-ville pour migrer en périphérie s'ils veulent trouver des cabinets accessibles.

Les **hôteliers**, qui ploient déjà sous le poids des normes sécurité incendie et du changement de classification des hôtels, sont fragilisés par l'ajout des normes accessibilité, le coût des investissements associé à la perte d'exploitation du fait de la réduction des surfaces commerciales. Au-delà du secteur hôtelier, ce sont tous les exploitants modestes et en difficultés qui se voient davantage fragilisés par cette réglementation.

La réglementation peut se révéler **inadaptée**. Ainsi, elle aurait réduit la qualité d'usage des logements, certains logements perdant en fonctionnalité. Trop rigide, elle bloque toute dérogation pour les constructions neuves, faisant fi de certaines réalités topographiques. Une approche plus pragmatique (différencier zone rurale et zone urbaine, par exemple), avec davantage de bon sens permettrait de redynamiser le secteur et les initiatives.

Le manque de connaissance sur la question du handicap et de l'accessibilité est accentué par des inégalités entre les handicaps. En effet, pour beaucoup, ces deux notions se résument au handicap moteur. Les préconisations techniques pour la prise en compte des handicaps sensoriels et mentaux restent trop marginales.

Le manque, d'appui méthodologique freine les velléités, les collectivités territoriales ou les gestionnaires d'ERP se retrouvant démunis face à la concrétisation sur le terrain d'une réglementation particulièrement technique. De même, les **matériaux et équipements adaptés sont insuffisants** sur le marché.

Le manque de sensibilisation, d'information et de formation empêche également de mettre tous les acteurs au fait de la réglementation. Au mieux, on se contente d'appliquer la réglementation, sans pour autant se poser la question de la qualité d'usage. Au-delà des professionnels du bâtiment, au sens large, ce sont tous les professionnels au contact du public, tous secteurs confondus, qui doivent être formés et sensibilisés à la pluralité des handicaps afin d'offrir un meilleur accueil et un meilleur accompagnement : élèves architectes, conducteurs de transports collectifs ou individuels, les personnels de mairie, etc.

Il existe un **manque évident de coordination** et d'articulation entre l'autorité administrative de transport et les gestionnaires de voirie, ce qui nuit à la continuité de la chaîne de déplacement. Or, cette articulation est primordiale si l'on veut concevoir une accessibilité globale qui tient compte de la voirie, du bâti et des transports, et dans laquelle la chaîne de déplacement n'est pas rompue. **Un chef de file**, clé de voûte du projet territorial, impulserait de la concertation entre les différents gestionnaires de voirie et, au-delà, avec tous les acteurs. Il ouvrirait la voie vers davantage de connectivité entre les différentes AOT et une continuité de l'accessibilité entre voiries, bâtiments et transports.

Une majorité de **CCAPH et CIAPH** ont été créées. Néanmoins, leurs **missions** respectives ne sont **pas toujours bien identifiées**.



De plus, elles peuvent également rencontrer des difficultés pour trouver le positionnement adéquat qui leur permettraient d'avoir une approche globale, issue de consensus quant aux priorités à retenir. Là aussi, le manque de guides pratiques, de plaquettes d'informations, d'outils méthodologiques est pointé du doigt.

1.4 Les autres pistes de réflexion

L'accessibilité ne progressera pas sans un véritable changement de regard sur le handicap. Tous les moyens sont bons pour faire évoluer favorablement les mentalités : actions de communication, tant au niveau local qu'au niveau national, déploiement de médiateurs, notamment dans les transports en commun, sensibilisation des commerçants, développement de labels.

La création d'une signalétique simple et facilement compréhensible (« facile à lire et à comprendre ») améliorerait le quotidien des personnes handicapées mentales dont le handicap reste le plus difficile à appréhender et le plus méconnu.

Quelques **vecteurs d'information** qui pourraient être pertinents :

- via le retrait du dossier de permis de construire ;
- les chambres consulaires ;
- les organisations professionnelles ;
- les collectivités territoriales ;
- l'association des maires de France (AMF) ;
- le site internet des préfetures ;
- un comité d'échanges inter-professionnels ;
- une bibliothèque de solutions et fiches-conseils.

La mise en place d'un **fichier départemental de suivi des travaux** de mise en accessibilité des ERP permettrait de suivre en temps réel ces travaux, lesquels pourraient faire l'objet d'un suivi technique, par le biais de visites et d'attestations dont une copie serait transmise aux services de l'État. Ce fichier pourrait de même être une base pour pouvoir sanctionner les contrevenants.

La création d'un **système recensant les logements accessibles disponibles** dont la MDPH centraliserait les informations.

Un allègement de la réglementation ainsi que davantage de souplesse de la part de l'administration permettraient de trouver des compromis entre une application stricte de la réglementation et le pragmatisme du terrain et ferait avancer l'accessibilité.

Rendre accessibles tous les **points d'arrêt** de bus hors agglomération semble irréaliste. **Mailler progressivement** selon une logique de satisfaction des demandes ponctuelles est cohérent. De plus, en zone rurale, il serait utile de travailler conjointement sur l'arrêt de bus et le cheminement le desservant.

La concertation est une étape incontournable, car elle garantit une meilleure connaissance de la réalité des différentes parties et est vecteur de consensus, seul moyen d'avancer ensemble, de manière constructive. Par différentes parties, s'entend : les associations de personnes handicapées, les élus, les services techniques, mais aussi, les commerçants et les architectes.



De même, les **CAPH** pourraient intégrer également les commerçants et les usagers, tout en réajustant équitablement les associations.

L'État doit porter la mise en œuvre de **la politique d'accessibilité** et venir renforcer le pilotage départemental, notamment par des incitations financières, des aides spécifiques aux collectivités locales.

2. 2012 : le Rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées¹¹

Les constats de ce rapport, réalisé en novembre 2011 par trois services d'inspection générale et publié en septembre 2012, rejoignent ceux des JTA et seront appuyés par le rapport de Madame la sénatrice Claire-Lise Champion qui sortira quelques mois plus tard. Ses rédacteurs confirment le fait que le principe de conception universelle est bien admis et considéré comme légitime. Cependant, avoir les mêmes exigences pour le neuf comme pour l'ancien pose de véritables difficultés sur le terrain. En effet, imposer les mêmes normes du neuf à des ERP « existants, souvent anciens, construits selon des conceptions architecturales et urbanistiques d'autres époques¹² » ne peut qu'entraîner un « choc de contraintes, (...) ne peut que donner lieu à une avalanche de dérogations, à des coûts prohibitifs et pour des résultats incertains ». Le rapport soulève également le manque d'harmonisation dans les positions des différentes commissions départementales d'accessibilité, lequel pose un problème d'équité et d'égalité. Enfin, les rédacteurs affirment haut et fort que le respect de l'échéance du 1^{er} janvier 2015 ne pourra en aucun cas être tenu.

En toute logique, les propositions faites vont dans le sens, notamment, d'une adaptation de la réglementation et des exigences, principalement pour l'existant, d'un travail d'harmonisation des commissions d'accessibilité, et de la construction d'un « échancier plus réaliste au regard des possibilités des collectivités et des entreprises¹³ », que les opérateurs publics et privés déposeraient avant le 1^{er} janvier 2014 et détailleraient un calendrier exhaustif de réalisation du reste à faire. Cette proposition, dont le dispositif actuel des agendas d'accessibilité programmée est d'ailleurs une déclinaison, ne remet pas en cause l'échéance du 1^{er} janvier 2015, ni l'objectif final d'accessibilité de la loi. Tout en maintenant le fondement universaliste de cette dernière, le rapport propose des ajustements nécessaires pour le déploiement concret de l'accessibilité sur le terrain. Les rédacteurs pointent là l'idée du trop comme ennemi du bien. Exiger autant de l'existant que le neuf conduit à de l'attentisme ou à des demandes de dérogations, autrement dit à tout sauf à de l'accessibilité.

La certitude que l'échéance du 1^{er} janvier 2015 ne pourra être tenue entraîne la question du positionnement. Trois possibilités se dessinent :

- ne rien faire et ouvrir la voie vers un certain nombre de contentieux à l'encontre de l'État, des collectivités locales et des gestionnaires d'ERP, privés ou publics, sans pour autant faire progresser l'accessibilité. De plus, compte tenu de la rédaction de l'article L.152-4 relatif aux sanctions pénales du code de la construction et de l'habitation, cette option aurait conduit à une impasse étant donné que, tel qu'il était rédigé, cet article condamnait le fait de mal faire, mais pas le fait de ne pas faire : « Est puni d'une amende de 45 000 euros le fait, pour les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution des travaux, de méconnaître les obligations imposées ».

¹¹ BELLUROT Nadine, DEBIESE Georges, RAYMOND Michel, CHAIN Philippe, RENAUDIN Noël, Rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires sociales, Contrôle général économique et financier, 2012, 76 p.

¹² Ibid, p.4.

¹³ Ibid, p.4.



- reporter la date du 1^{er} janvier 2015 et ôter toute crédibilité au dispositif en incitant clairement les gestionnaires d'ERP à rester dans l'immobilisme.
- ou bien, un chemin intermédiaire : maintenir la date de 2015, mais modifier, ajuster les exigences afin de garantir l'avancement, décalé mais effectif, de l'accessibilité.

Le rapport insiste sur la pertinence de cette troisième voie et défend un « réexamen des règles applicables, dans les concertations entre tous les partenaires, [dans la recherche d'un] meilleur rapport qualité d'usage pour tous/coût¹⁴ ».

Ainsi, dès 2012, le respect de l'échéance du 1^{er} janvier 2015 est formellement remis en question, et la solution de la troisième voie du maintien des objectifs de la loi du 11 février 2005, dont on veut garder la puissance fondatrice symbolique, tout en assouplissant certaines exigences tant dans la réglementation que dans le temps accordé pour les mises aux normes, est mise en avant. Ce rapport ne sera d'ailleurs rendu public qu'à la demande de Jean-Marc Ayrault, en 2012, au moment où il charge Claire-Lise Champion d'une mission. Il est officiellement cité dans le relevé de décision du CIH : « le Gouvernement prend acte du constat énoncé par trois inspections générales (Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD), le Contrôle général et financier (CgéFI), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)) selon lequel la France ne sera pas au rendez-vous de 2015¹⁵ ».

3. 2013 : le Rapport de Claire-Lise Champion, Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics

Le 10 octobre 2012, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault missionne la sénatrice de l'Esseonne Claire-Lise Champion pour déterminer si les propositions faites dans le rapport, réalisé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable, le Contrôle général économique et financier et l'Inspection générale des affaires sociales, peuvent être retenues. Pour cela, la Sénatrice rencontre et auditionne 120 organismes représentant les acteurs concernés, associatifs, économiques et politiques.

Les conclusions du rapport de la sénatrice, rendues en mars 2013, quant au positionnement par rapport à la loi du 11 février 2005 et de l'échéance du 1^{er} janvier 2015 sont les mêmes que celles du rapport des trois inspections, évoqué ci-dessus. Selon Claire-Lise Champion, reporter les échéances de la loi serait une erreur et ne peut être envisagé. Le message envoyé à tous ceux qui ont fondé leur immobilisme sur l'espoir d'un report des échéances serait particulièrement négatif puisqu'il les conforterait dans leur position. De plus, une dynamique s'est malgré tout enclenchée, et il faut l'entretenir, l'accentuer plutôt que de marquer un coup d'arrêt avec la date du 1^{er} janvier 2015, basculant ainsi dans une série de poursuites judiciaires au fondement et à l'issue aléatoires.

C'est dans ce rapport que le terme « agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) » apparaît pour la première fois. La sénatrice confirme la pertinence de cette troisième voie, qu'elle juge à la fois consensuelle et pragmatique.

¹⁴ *Ibid*, p. 36.

¹⁵ Comité Interministériel du Handicap, *Handicap : le défi de l'égalité, Relevé de décisions*, p.23.



Un premier prototype d'agenda est alors esquissé : il s'agirait d'un « document, établi après concertation, de programmation financière des travaux d'accessibilité dont la durée de mise en œuvre pourrait s'inscrire dans une fourchette de l'ordre de 3 ou 4 ans, pouvant être reconduit 2 ou 3 ans¹⁶. » Parallèlement à cet accompagnement dans cette poursuite de mise en accessibilité, le rapport invite à se pencher sur un ajustement du dispositif normatif visant à favoriser l'accessibilité réelle plutôt que le formalisme normatif, en examinant les points réglementaires et les procédures susceptibles de pouvoir être modifiés.

En matière de transports, le coût des travaux et aménagements, mais également le déficit de relations entre les principaux acteurs, sont pointés comme les principaux freins à la mise en accessibilité des différents transports publics existants. Le rapport invite à mener une réflexion quant aux transports scolaires, aux transports à la demande ainsi qu'aux transports interurbains, afin d'examiner la pertinence des dispositifs en place et les éventuelles possibilités de modification et d'amélioration, tout en maintenant le déploiement des schémas directeurs d'accessibilité (SDA) initiés par la loi du 11 février 2005.

A l'issue de ce rapport, le chantier de la double concertation sur le dispositif des agendas d'accessibilité programmée et sur l'ajustement normatif est lancé, le 25 septembre 2013, à l'occasion du Comité Interministériel du Handicap (CIH).

Deux chantiers de concertation seront ouverts dès octobre 2013 afin de faire évoluer de manière consensuelle le cadre juridique d'intervention des acteurs. L'Agenda d'Accessibilité Programmée (Ad'AP), 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 2015 le mouvement initié par la loi de 2005. La concertation permettra de proposer le cadre national (périmètre, durée, contenu, procédure d'élaboration et de validation de ces Ad'AP (...)¹⁷.

Jean-Marc Ayrault missionne la Sénatrice Claire-Lise Champion pour présider et la Déléguée ministérielle à l'accessibilité Marie Prost-Coletta pour piloter et animer les travaux de concertation dans le but de dégager un consensus nécessaire à la mise en place des Ad'AP ainsi qu'à l'évolution de l'environnement normatif réclamée par un certain nombre d'acteurs, et ceci, notamment, pour les volets ERP, transport et logement.

Ces travaux seront réalisés en associant tous les ministères concernés et en partenariat avec l'ensemble des parties prenantes (associations représentatives des personnes handicapées, associations des collectivités locales, fédérations professionnelles, représentants des maîtres d'œuvre et maîtres d'ouvrage)¹⁸.

¹⁶ Claire-Lise Champion, *Réussir 2015*, mars 2013, p. 8.

¹⁷ Comité Interministériel du Handicap, *Handicap : le défi de l'égalité, Relevé de décisions*, p.23.

¹⁸ *Ibid*, p.24.



IV - CONSTRUIRE L'APRÈS 2015 : LE CHANTIER DES AGENDAS D'ACCESSIBILITÉ PROGRAMMÉE (AD'AP)

Claire-Lise Champion lance officiellement les travaux de concertation le 10 octobre 2013. Les deux volets Ad'AP et adaptation de l'environnement normatif sont menés de front jusqu'au 4 février 2014, date à laquelle se tient l'ultime réunion de clôture. Ce sont 140 heures de discussion menées tambour battant réparties sur plus de 40 réunions rassemblant une quarantaine de personnes par séance, dont des représentants des personnes handicapées, membres de l'Observatoire interministériel de l'Accessibilité et de la Conception universelle (Obiaçu), des représentants du commerce, de l'hôtellerie-restauration, des transports, des associations d'élus des collectivités territoriales, des techniciens, des maîtres d'ouvrage, des experts ainsi que des représentants des ministères de l'Intérieur, des Finances, des Affaires Sociales, de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, et du Logement. Cette concertation se voulait globale et devait aborder les volets suivants : les ERP, les transports, la voirie, le stationnement et le logement. Toutes ces réunions ont donné lieu à l'établissement de comptes-rendus qui ont systématiquement été approuvés, parfois après moult précisions.

Le dispositif Ad'AP/Schéma directeur d'accessibilité (SD'AP) a nécessité 60 heures d'échanges tandis que les réflexions sur l'ajustement normatif concernant les ERP, le logement, la voirie et les transports se sont étalées sur 80 heures sur quatre mois. Du 10 octobre 2013, date de la première réunion d'ouverture, présidée par Claire-Lise Champion, jusqu'au 4 février 2014 qui vient clore les concertations sur l'ajustement normatif, les réunions se sont enchaînées à raison de deux à quatre par semaine (voire six, comme ce fut le cas au cours de la semaine précédent Noël 2013).

Cette méthode de concertation consistant à réunir autour d'une même table des personnes concernées par un sujet commun, mais qui, pour autant, ne travaillaient peu voire pas du tout ensemble, avait déjà été mise en œuvre, en 2012, par la DMA, et qui a donné naissance aux quatre fiches¹⁹ intitulées « Regards croisés », publiées entre novembre 2012 et janvier 2013. Avaient ainsi été réunis les acteurs économiques tels que Alliance du commerce, les Chambres de Commerce et d'Industrie de France (CCI-France), la Fédération des entreprises des Commerces et de la Distribution (FCD), le Groupement national des chaînes hôtelières (GNC), Perifem, le Syndicat National des Hôteliers, Restaurateurs, Cafetiers et Traiteurs (SYNHORCAT) et l'Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie (UMIH), ainsi que les associations de personnes handicapées : l'Association des Paralysés de France (APF), la Confédération Française pour la Promotion Sociale des Aveugles et Amblyopes (CFPSAA), l'Union nationale des associations de parents de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI) et l'Union Nationale pour l'Insertion Sociale du Déficiant Auditif (UNISDA). Ces fiches, extrêmement concrètes, fruit de cette collaboration, étaient, il y a peu, encore utilisées dans de nombreuses directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Ces travaux collaboratifs ont constitué le laboratoire de la méthode retenue pour le chantier de la concertation. Réunir les acteurs d'un domaine peu habitués à se côtoyer pour aboutir à un produit commun s'étant révélé être particulièrement opérant et concluant, cette approche a été maintenue.

¹⁹ « Fiche n°1 : Le 3^e cas de dérogation aux règles d'accessibilité dans un établissement recevant du public (ERP) existant : la disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences », « Fiche n°2 : L'accès à l'établissement recevant du public depuis le trottoir », « Fiche n°3 : Les circulations horizontales au sein des ERP existants : la largeur des allées », « Fiche n°4 : Les sanitaires à usage commun dans les ERP existants ».



1. Le chantier Ad'AP/SD'AP

1.1 Les points d'accord

1.1.1 Le volet ERP

La concertation a permis de dégager un consensus sur les grandes lignes du dispositif. L'objectif des agendas reste le même que celui de la loi du 11 février 2005 : permettre la plus grande autonomie possible pour tout le monde.

L'agenda d'accessibilité programmée concrétise l'engagement pris par un exploitant ou un propriétaire d'ERP quant à la réalisation de travaux ou d'aménagement de mise en accessibilité, sur une durée précise, avec obligation de démarrer les actions dès la première année. Le dispositif doit être le même pour tous les secteurs publics et privés, et les dossiers organisés autour d'un formulaire Cerfa qui intègre la gestion des dérogations.

Si la délicatesse de la situation financière est avérée, l'obtention de délais supplémentaires jusqu'au rétablissement financier est envisagée. Afin de définir un seuil de difficulté financière, des éléments objectifs sont à prendre en compte obligatoirement : le niveau d'endettement, la capacité d'autofinancement. A l'inverse, les sanctions pour les retards injustifiés allient pénalité forfaitaire, dont le montant varie selon l'importance de l'ERP, et perte du nombre de semaines de retard sur la durée totale de l'Ad'AP accordé.

Enfin, la communication et le portage politique ayant été deux talons d'Achille pour la loi de 2005, le dispositif Ad'AP doit être porté par une communication politique forte et suivi par les services de l'État à court, moyen et long terme.

1.1.2 Le volet transports

Le schéma directeur d'accessibilité programmée (SD'AP) est un complément au SDA que devaient élaborer les autorités organisatrices de transports (AOT), le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et les gestionnaires des principaux aéroports français, avant le 11 février 2008. Au moment de la concertation, 62 % des AOT avaient établi un SDA, pour 93 % de la population couverte. Le SD'AP permet la mise à jour (ou l'établissement) du SDA, la définition des priorités, les dérogations, ainsi que l'engagement des financeurs sur un échéancier. Les transports à la demande, spécialisés et de substitution, viendront compléter cette mise en accessibilité afin d'offrir une solution globale.

Il s'agit ni plus ni moins que d'un Ad'AP pour le transport, l'esprit de programmation et d'engagement aussi bien financier que de travaux est le même pour le volet ERP que pour le volet transport. Sont actés la majorité des points essentiels du SDAP :

- Une durée variable de l'agenda selon le type de transport concerné (urbain, interurbain, ferroviaire).
- La priorisation des points d'arrêt et ses critères (notamment, le niveau de fréquentation de l'arrêt et de la ligne, le nombre de lignes passant pas l'arrêt, la densité de la population de l'environnement, la proximité ou non d'un pôle générateur de déplacement, etc.).
- La possible désignation d'un chef de file.
- Un principe de sanctions, jusqu'alors absentes, afin d'inciter à investir dans du matériel roulant accessible. Y est associé un seuil minimal de matériel accessible, évoluant au fil du temps. Les sanctions collectées seront versées dans le fonds dédié à l'accessibilité universelle.



- Les impossibilités techniques avérées (ITA) définies prennent en compte l'étroitesse de l'emprise ainsi qu'un seuil à 1,40 m. La notion de pente sera également retenue, mais le degré de pente ne fait pas l'objet d'un consensus pendant la concertation.
- L'obligation de formation des personnels en contact avec le public et de mise en place d'un dispositif d'information simplifié à destination des usagers handicapés. Le défaut de mise en œuvre est sanctionnable.

1.2 Les principaux points d'achoppement

1.2.1 Le volet ERP

Les professionnels demandent davantage de souplesse en termes de délais et d'obligations. De l'autre côté, les associations de personnes handicapées souhaitent préserver la loi du 11 février 2005 de tout affaiblissement. Ces associations, qui avaient affirmé en 2010, lors des JTA, que l'échéance ne pourrait être respectée, voient, trois ans plus tard, leurs annonces se réaliser. C'est pourquoi si elles acceptent, sur le principe, le fait de donner des délais supplémentaires en échange d'engagements concrets et de la production de preuves régulières de la réalisation des travaux, les associations refusent notamment que le dispositif Ad'AP s'étale sur un délai trop long. Ainsi, un des points d'achoppement emblématique se résume dans les délais à accorder. Les associations de personnes handicapées défendent l'idée de délais courts (maximum quatre ans, à partir de 2013, soit 2017 comme nouvelle échéance) qui soient les mêmes pour tous, alors que les professionnels demandent des délais plus longs et différenciés, voire même un traitement particulier pour les professionnels libéraux proches de la retraite. De même, la proposition d'alléger les démarches, ainsi que les potentiels frais engendrés, pour les ERP de 5^e catégorie, en autorisant ces derniers à produire une simple attestation sur l'honneur de mise en conformité ne remporte pas l'adhésion des associations de personnes handicapées. Celles-ci craignent en effet que ce ne soit pas une garantie suffisante.

Le montant des sanctions ne trouve pas non plus d'accord entre les parties. Si toutes ont accepté la décision du Premier ministre d'intégrer un volet sanction :

[La concertation] devra définir un dispositif de sanctions administratives financières appropriées pour non respect des engagements pris dans le cadre des Ad'AP, les produits financiers correspondants seront réinvestis dans le soutien aux opérations d'accessibilité²⁰

Les échanges n'en sont pas moins restés complexes. En effet, les associations de personnes handicapées réclamaient des sanctions lourdes et demandaient d'accroître les montants prévus par la loi de 2005 alors que les maîtres d'ouvrage ne souhaitaient pas de sanctions trop pénalisantes et demandaient même la possibilité de se voir accorder des provisions avant toute amende pécuniaire.

1.2.2 Le volet transports

Comme pour les ERP, la question des délais supplémentaires accordés ne fait pas l'objet d'un consensus. Les associations de personnes handicapées les souhaitent courts (jusqu'en 2017), les AOT, à l'inverse, les préconisent plus longues (jusqu'en 2030, pour certains). La mission d'appui à la DMA se range au point de vue des AOT au motif que 2017 est trop proche pour en faire une échéance finale et que ce serait contre productif puisque cela risquerait de casser la dynamique.

²⁰ Comité Interministériel du Handicap, *op.cit.*, p.23.



Si le principe des sanctions est validé de manière consensuelle, il n'en va pas de même quant à ses modalités, les associations de personnes handicapées ne le jugeant pas suffisamment ambitieux.

Le degré de pente pour permettre de définir une ITA a été un autre point bloquant, les associations de personnes handicapées argumentant pour 14 % tandis que les AOT souhaitaient 5 %. Un consensus est finalement trouvé autour de 8 %. De même, la question des arrêts interurbains a cristallisé les tensions entre la position des AOT réticentes à rendre accessibles des arrêts peu fréquentés, à des endroits où il n'y a pas de trottoir, et la position des associations de personnes handicapées, notamment de l'APF, soulignant l'idée que ce n'était pas une question de possibilité ou d'impossibilité technique, mais de volonté.

Le chapitre transport scolaire a également constitué un point de crispation entre les collectivités locales d'un côté, réticentes à une mise en accessibilité systématique de tous les points d'arrêt, et les associations rappelant les objectifs inclusifs sociétaux, dont le transport scolaire aurait fait partie. C'est une contre-proposition de l'APF qui finalement permettra de trouver une issue aux désaccords et de dégager un consensus autour de la mise en accessibilité des points d'arrêt concernés par des demandes individuelles validées, lorsqu'un élève handicapé identifié est scolarisé à plein temps dans l'école relevant de la carte scolaire.

1.2.3 Analyse

La question du temps a donné lieu à des échanges longs et complexes, sujets à confrontation. Au-delà du nombre d'années sollicitables retenu, les critères d'évaluation révèlent la recherche d'un équilibre entre le niveau d'accessibilité attendu, les moyens financiers mobilisables et le temps accordé. En conséquence de quoi, affirmer qu'un ERP disposerait d'emblée trois ans supplémentaires pour se rendre accessible serait inexact, puisque certains agendas, au vu du peu de travaux ou d'aménagements à réaliser, se verront accorder des durées bien inférieures. Ces délais sont comme la clé de voûte de ce grand consensus : les pétitionnaires s'engagent à se mettre en accessibilité et à investir financièrement dans ce domaine ; en contre-partie, il devient pertinent de leur donner le temps nécessaire à la réalisation de ces travaux, ainsi qu'à leur absorption financière, ne serait-ce que pour permettre à ces aménagements de se faire.

Les sanctions administratives, même si elles ont constitué un point d'achoppement, ont le mérite d'exister. Elles viennent s'appuyer sur la loi du 11 février 2005 et la complètent. En effet, le code de la construction et de l'habitation prévoit des sanctions pénales, pendant que l'ordonnance prévoit des sanctions administratives. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2015, un ERP inaccessible a la possibilité d'entrer dans le dispositif Ad'AP ou de s'exposer au risque de sanctions pénales prévues par l'article L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation. L'ERP qui entre dans le dispositif respecte ses engagements et la réglementation, ou bien il s'expose à des sanctions administratives dans un premier temps, voire pénales dans un second temps. De plus, l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées a pris soin de bien compléter l'article L.152-4 : « A compter de la fin du douzième mois suivant la publication de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014, le propriétaire ou l'exploitant responsable de la mise en accessibilité d'un établissement recevant du public qui n'a pas rempli les obligations prévues à l'article L. 111-7-3 est puni des peines prévues au premier alinéa²¹ ». L'expression « le propriétaire ou l'exploitant » va au-delà de celle-ci, plus problématique, « toute personne responsable de l'exécution des travaux », laquelle laissait un vide quant à l'absence totale de travaux.

²¹ Article L 152-4 du code de la construction et de l'habitation.



Le volet concernant les transports a été bien plus sujet à débat et à confrontation que celui concernant les ERP. La raison est peut-être à chercher du côté des Schémas Directeurs d'Accessibilité (SDA) que les AOT devaient élaborer avant le 11 février 2008 et qui devaient définir les modalités de l'accessibilité des différents modes de transport ainsi que programmer et fixer la mise en accessibilité des services de transport jusqu'au 1^{er} janvier 2015. Malgré ce cadre, seuls 30 % des SDA étaient adoptés en 2010, plus de deux ans après l'échéance fixée. Quatre ans plus tard, en 2012, la jurisprudence du Conseil d'État (CE, 22/06/2012, n° 343364) confirmant l'annulation du SDA de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais envoie un signal particulièrement négatif pour les AOT n'ayant pas encore validé de SDA. En effet, la communauté d'agglomération du Pays Voironnais avait élaboré et validé un SDA dont la programmation allait au-delà de l'échéance du 11 février 2015, date à laquelle 42,5 % des points d'arrêts des lignes régulières du réseau étaient rendues accessibles, à la lecture du SDA. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) justifiait ce faible pourcentage par des contraintes techniques et budgétaires. Cette délibération a fait l'objet d'un recours en annulation pour excès de pouvoir. Au vu de la rédaction de l'article 45 de la loi du 11 février 2005, le Conseil d'État n'a pas pu considérer que la notion d'ITA budgétaire avancée était entendable et a annulé la délibération, en allant dans le sens de la cour administrative d'appel qui,

Après avoir relevé que la délibération attaquée admettait ainsi que plus de 1000 arrêts, soit près de 60 % des arrêts du réseau, ne seraient pas rendus accessibles dans le délai prévu par la loi, au motif que l'aménagement de l'ensemble du réseau aurait un coût global trop élevé pour la communauté d'agglomération mais sans faire état, pour les différents points d'arrêts, d'obstacles techniques impossibles à surmonter, sauf à procéder à des aménagements d'un coût manifestement disproportionné.

Cette décision, associée à l'approche de l'échéance, a très certainement convaincu les AOT n'ayant pas approuvé leur SDA à l'immobilisme plutôt qu'à l'engagement.

Tout le monde, à la concertation, sait donc que les objectifs fixés par la loi du 11 février 2005 pour l'échéance du 1^{er} janvier 2015 ne seront pas atteints et, pire, sont loin de l'être. L'absence d'appropriation de la question de l'accessibilité par les gestionnaires d'ERP et les AOT, accentuée également par le manque de portage politique à grande échelle, explique le peu d'ERP existants rendus accessibles en dix ans : seulement 50 000. Il était donc urgent et impératif d'agir. Or, la majorité des personnes réunies à la table des négociations en avait conscience et étaient disposées à trouver des solutions. Les Ad'AP et SD'AP sont deux dispositifs concrets de déploiement de l'accessibilité. Exactement ce qui a manqué en 2005. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le principal point d'achoppement et de confrontation entre les différentes parties fut la question de la durée des agendas. Les associations de personnes handicapées souhaitaient les plus courts possibles, estimant avoir été suffisamment patientes, tandis que les organisations professionnelles, les AOT et les élus plaidaient pour des délais leur permettant de gérer travaux et budget. Aucun consensus, que ce soit sur le volet transport comme sur le volet ERP, n'a été trouvé pendant la concertation. Cette divergence de point de vue se retrouve encore maintenant puisque les associations estiment, au final, le délai de 9 ans déraisonnable, pendant que l'AdCF trouve que 3 ans pour le transport urbain est insuffisant. Il en va de même pour les sanctions : trop légères pour les associations, trop lourdes (notamment pour les ERP de 5^e catégorie) pour les professionnels.

Néanmoins, le reste des deux dispositifs est le fruit du consensus, à la lecture des rapports remis au Premier ministre, ainsi qu'au regard des interviews de plusieurs des participants à la concertation, qui tous, sans exception, considèrent que le dispositif final correspond aux conclusions de la concertation.



2. Le chantier ajustement normatif

Contrairement au chantier Ad'AP/SD'AP pendant lequel les participants avaient la possibilité de revenir, d'une réunion à une autre, sur un point débattu antérieurement, la méthodologie retenue pour l'ajustement normatif ne permettait pas ces allers-retours. En effet, l'objectif était de faire évoluer certains aspects de la réglementation, pointés du doigt par une ou plusieurs parties prenantes. En aucun cas, il ne s'agissait de réécrire la réglementation relative aux ERP/IOP, aux logements, à la voirie et aux espaces publics, issue de la loi du 11 février 2005. Chaque acteur avait été invité à faire connaître les points de la réglementation à réexaminer, les demandes ont ensuite été compilées et organisées dans un document dont chaque participant possédait un exemplaire. Le chantier s'est déroulé sur la base de ces attentes exprimées dès l'ouverture du chantier. Soit un consensus était trouvé et il était alors acté, soit la réglementation en place était maintenue. Chaque point était débattu pendant le temps nécessaire, en revanche, une fois acté, il était impossible de revenir dessus, a posteriori, ceci afin de garantir une discussion sur l'ensemble des sujets à aborder.

2.1 Les principaux points d'accord

Toutes les parties s'entendent sur la pertinence de différencier le neuf de l'existant. On peut en effet difficilement exiger les mêmes prestations architecturales et ergonomiques dans un bâtiment datant de plusieurs siècles que dans un bâtiment fraîchement livré et qui intègre dans ses plans les normes d'accessibilité. De même, il est vrai que, dans l'existant, les frais de réaménagement peuvent être particulièrement élevés si l'on respecte les exigences de l'arrêté du 1^{er} août 2006. D'ailleurs, l'arrêté du 21 mars 2007 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R.111-19-8 et R.111-19-11 du code de la construction et de l'habitation permettait déjà de différencier ces deux réalités et visait précisément les cas où des contraintes liées à la présence d'éléments participant à la solidité du bâtiment étaient impactées par les travaux, dans les ERP et IOP existants. Dans ce cas, la réglementation était plus souple en matière notamment, de dénivellation et de largeur du cheminement extérieur. Les caractéristiques des escaliers, des portes ou des sanitaires étaient également moins contraignantes.

Cette logique est la même, l'arrêté du 1^{er} août 2006 restant la référence en matière de réglementation technique pour le cadre bâti neuf et l'arrêté qui sera publié le 8 décembre 2014 devenant son pendant pour le cadre bâti existant²².

Les motifs de dérogation pour disproportion manifeste sont précisés et actés autour de l'incapacité pour un établissement à financer les travaux d'accessibilité et l'impact sur la viabilité économique de l'établissement. Vient s'ajouter le refus de l'assemblée générale des copropriétaires pour les ERP situés dans un bâtiment à destination principale d'habitation. La dérogation pour motif économique est limitée dans le temps et n'est effective que jusqu'à la demande de permis de construire suivante. Dans certains cas, le recours à un élévateur en lieu et place d'un ascenseur peut se faire sans dérogation. Enfin, il est possible d'adopter une stratégie de mise en accessibilité cohérente et pertinente en limitant les travaux d'accessibilité pour les utilisateurs de fauteuil roulant (UFR) aux seules zones déjà mises en accessibilité ainsi qu'aux zones contiguës. De même, les étages non accessibles aux UFR peuvent ne pas intégrer les aménagements spécifiques à ce type de handicap (espace de retournement, de manœuvre de porte, etc).

Les caractéristiques des cheminements et allées structurantes et le nombre de places accessibles dans un restaurant, de cabines d'essayage/habillage/déshabillage sont réexaminés.

²² Au jour de la parution de ce document, le nouvel arrêté concernant les ERP neufs n'est pas encore publié.



Une attention particulière est portée à la sécurité des déplacements des personnes ayant une déficience visuelle ou auditive, ainsi qu'à la facilitation du repérage dans l'espace pour les personnes aveugles ou malvoyantes et les personnes ayant un handicap mental.

Un registre d'accessibilité est demandé dans chaque ERP, au même titre que le registre de sécurité. La formation des agents d'accueil et d'information, des vigiles et des agents de sécurité doit intégrer la connaissance des besoins et attentes des personnes handicapées.

L'obligation d'installation des boucles à induction magnétique est définie selon la catégorie de l'ERP et l'activation du sous-titrage français pour les personnes sourdes et malentendantes sur les téléviseurs disposant de cette fonctionnalité.

Enfin, au sein des CCDSA, la parité entre représentants des associations de personnes handicapées et acteurs économiques concernés est actée.

2.2 Les principaux points d'achoppement

Si les différentes parties s'accordent sur le principe de différenciation du neuf et de l'ancien, l'entente se fissure au sujet des limites à poser et du degré de souplesse à donner, que ce soit dans l'ancien comme dans le neuf. Les professionnels du bâtiment en veulent dans le neuf et encore plus dans l'existant alors que les associations ne veulent aucune souplesse dans le neuf et estiment qu'il y en a peu à modifier, concernant le champ PMR, dans l'existant.

L'installation de balises sonores pour repérer les ERP fréquentés au quotidien, les lieux d'implantation obligatoire des bandes de guidage, le contraste des équipements dans toutes les chambres d'hôtel sont autant de demandes faites par les représentants des personnes aveugles et malvoyantes qui n'ont pas débouché sur un accord.

Les personnes sourdes et malentendantes étaient venues autour de la table de la concertation avec une demande principale : la généralisation des boucles à induction magnétique (BIM) dans les ERP, mais elles n'obtiendront que l'obligation pour au moins une salle dans les ERP neufs de 1^{ère} et 2^e catégories, les accueils des ERP de ces mêmes catégories et ceux remplissant une mission de service public. La seconde demande concernait l'amélioration de la qualité acoustique avec notamment la création d'une zone dédiée, protégée, dans l'espace d'accueil, qui offre une acoustique irréprochable : les associations ont obtenu la réalisation d'une étude. Enfin, l'activation systématique du sous-titrage en français sur tous les appareils audio-visuels est restreinte aux téléviseurs.

Les restaurants, qui bénéficient depuis le 8 décembre 2014 de mesures spécifiques, peuvent ainsi avoir des allées secondaires de 0,60 m de large, contrairement à la position de plusieurs associations.

Le consensus autour des attestations d'accessibilité en fin d'Ad'AP n'a pas abouti, les associations souhaitant que les attestations soient réalisées par un professionnel tiers et non pas par l'exploitant lui-même, comme c'est le cas pour les gestionnaires d'ERP de 5e catégorie qui peuvent avoir recours à une simple attestation sur l'honneur.

2.3 Analyse

Conformément au cadre posé, les concertations concernant l'ajustement normatif ont abordé différents volets, même si un seul est développé ici.



Les participants ont dans un premier temps été sollicités pour faire remonter les points qu'ils souhaitent voir abordés et discutés. Les sujets à traiter ont ensuite été compilés et mis à disposition des participants dès le début des travaux.

L'ajustement normatif doit permettre de pallier les faiblesses de la loi de 2005. En effet, ses objectifs ambitieux et obligatoires, qui constituaient sa principale force, se sont révélés être sa principale faiblesse puisqu'ils ont été considérés pour beaucoup comme trop élevés donc décourageants, trop coûteux donc effrayants. Le dispositif général pensé pour l'après 1^{er} janvier 2015 doit donc corriger certaines prescriptions techniques jugées trop contraignantes et trop rigides dans les solutions imposées. Ce travail d'ajustement était aussi l'occasion de compléter la loi de 2005 en accordant davantage de place aux handicaps sensoriels et cognitifs, aux côtés du handicap moteur. Ce chantier était donc celui de tous les dangers pour les UFR car l'enjeu, pour eux, était d'éviter tout détricotage, alors qu'il était celui de tous les espoirs pour les autres handicaps et les maîtres d'ouvrage.

De plus, ces dernières années, de nombreuses solutions techniques adaptées sont apparues et doivent être prises en compte par la réglementation. C'est pourquoi les acteurs de la concertation devaient se saisir de l'opportunité de pouvoir clarifier les prescriptions techniques et créer les conditions de souplesse et d'adaptabilité de la réglementation face aux constants progrès techniques et aux innovations.

Un des enjeux principaux était également, pour les participants, de réussir à concilier la garantie de la satisfaction des besoins de tous les usagers, y compris handicapés ou âgés, et un moindre impact budgétaire ou économique. En effet, il ne faut plus entreprendre des travaux ou des aménagements au mieux inutiles, au pire inadaptés, mais viser une véritable qualité d'usage pour tous, tout en incitant les maîtres d'ouvrage à effectuer les travaux, en utilisant le levier économique.

De plus, cette concertation entre directions administratives en charge de la réglementation des domaines concernés, professionnels du bâtiment, du commerce, de l'hôtellerie-restauration, et représentants de personnes handicapées devait permettre de redonner du sens à une réglementation trop souvent critiquée pour sa méconnaissance du terrain et son inadaptation pratique. La précision réglementaire mérite de gagner en souplesse afin de permettre la multiplication des solutions pratiques concrètes et accéder par là à toujours plus d'accessibilité. L'accumulation de décrets, d'arrêtés, de circulaires, puis de guides pédagogiques a abouti à l'impression de davantage de contraintes supplémentaires, ainsi qu'à un brouillage du socle minimal de prescriptions réglementaires, avec, dans certains cas, des contradictions qui sont apparues. C'est au final la qualité d'usage qui a été occultée et le logement en est l'exemple peut être le plus probant. La réglementation impose aux logements neufs d'intégrer, dès la construction, les prescriptions. Ainsi, la ou les pièces humides, les toilettes doivent notamment répondre à des dimensions précises (un espace de rotation d'1,50 m de diamètre), au détriment des autres pièces, plus particulièrement le séjour, qui s'en trouvent réduites d'autant, dans les logements à faible surface. Or, les logements étant de plus en plus petits, ces aménagements peuvent être perçus comme une perte d'espace stratégique pour les personnes n'étant pas en fauteuil. C'est pourquoi une majorité des participants préconisent, pour retrouver une qualité d'usage, de préciser systématiquement les besoins des usagers et de limiter les solutions techniques à adopter dans les textes afin d'éviter de rigidifier les processus de construction. Cette recherche de souplesse présente un intérêt double : amoindrir potentiellement les coûts d'un côté et améliorer la qualité d'usage de l'autre. Ainsi, la réglementation intégrera la notion de solutions alternatives. En même temps qu'elle indique les objectifs à atteindre, elle donne les règles pour garantir l'accessibilité et la sécurité des personnes handicapées, tout en laissant la latitude nécessaire à l'innovation, l'intelligence et la recherche de solutions au cas par cas.



Cette question de souplesse est emblématique des antagonismes entre associations de personnes handicapées et professionnels du bâtiment. En effet, si personne ne conteste le principe de distinguer le neuf de l'ancien et de différencier les exigences pour chacun d'eux, les attentes des acteurs sont importantes de part et d'autre, et peu propices au consensus. En effet, d'un côté les professionnels souhaitent pouvoir introduire des dérogations dans le neuf, pendant que, de l'autre, les associations ne veulent pas en entendre parler et tiennent à strictement encadrer les dérogations dans l'ancien. Ainsi, les architectes ou promoteurs souhaitaient l'introduction de dérogations aux règles d'accessibilité dans les zones pentues, ce qu'ont rejeté en bloc les associations, y voyant là un recul de l'accessibilité puisque cela serait revenu à permettre l'ouverture de nouveaux bâtiments inaccessibles. Or, il s'agit-là d'un principe inenvisageable pour les associations.

Ainsi, les objectifs de pragmatisme et de souplesse recherchés lors de la concertation relevaient d'un exercice d'équilibriste délicat. De nombreux points ont fait consensus, mais peut-on parler pour autant de satisfaction ? En effet, lorsque des groupes, qui n'ont pas les mêmes intérêts, se rejoignent et trouvent un terrain d'entente, à quel prix cela se fait-il, de part et d'autre ? Ce chantier ne s'est pas déroulé dans un contexte des plus favorables non plus, puisqu'il était mené en parallèle du chantier des 500 000 logements porté par le Ministère de la construction, dont de nombreux acteurs souhaitaient une remise en cause fondamentale des règles d'accessibilité. Concession ne rime pas toujours avec succès, sauf peut être pour le médiateur. Pour autant, ce consensus semblait bel et bien nécessaire, au vu du contexte dans lequel s'inscrivait la concertation. Huit ans s'étaient écoulés depuis 2005, il était urgent d'évaluer et d'agir. Or, l'urgence génère le plus souvent des sacrifices que l'on n'aurait peut-être pas eu à faire si l'on avait eu davantage de temps.

3. Les phases interministérielle et parlementaire

A la phase des deux chantiers de concertation a succédé celle déterminante de la prise en compte par le Premier ministre des propositions qui en étaient issues. Ceci fut fait lors de réunions interministérielles qui se sont tenues en 2014 et 2015.

3.1 L'engagement du Gouvernement autour du Premier ministre

Jean-Marc Ayrault, lors de la réunion de ministres sur la politique de mise en accessibilité du 18 février 2014, a souligné avec force l'ambition gouvernementale de donner rapidement une nouvelle impulsion à la politique d'accessibilité et de parvenir ainsi à une société véritablement inclusive.

Lors de cette réunion, tous les représentants des vingt-deux départements ministériels concernés ont affirmé l'implication de leurs services et salué les travaux effectués lors de la concertation :

- Ainsi, la ministre des Affaires sociales et de la Santé a estimé qu'il est essentiel de réaffirmer très fermement le caractère irréversible de la démarche entreprise et jugé le projet des Ad'AP intéressant bien que non encore totalement consensuel ;
- la ministre déléguée aux Personnes handicapées et à la Lutte contre l'exclusion a considéré important de valider rapidement les points de compromis obtenus et a exprimé son refus que 2014 soit une « année blanche » en matière d'accessibilité ;
- la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement a salué la qualité du travail accompli, notamment en matière de normes, sujet extrêmement sensible et jugé globalement excellent le dispositif des Ad'AP ;



- la ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique s'est félicitée de la prise en compte, lors de la concertation, des problématiques budgétaires des collectivités territoriales ;
- la ministre de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme a salué la qualité du dialogue avec les représentants du secteur de l'hôtellerie-restauration ;
- enfin, le ministre de l'Intérieur s'est engagé quant au degré d'implication du corps préfectoral dans le futur dispositif.

Le 26 février 2014, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, pour conclure la concertation sur les nouvelles modalités de mise en œuvre du volet accessibilité de la loi du 11 février 2005, a réuni, autour des principaux ministres concernés, l'ensemble des acteurs des deux chantiers de concertation²³.

Il a annoncé les décisions prises par le Gouvernement pour maintenir et renforcer l'objectif de mise en accessibilité de la société. Décisions reposant sur deux axes : la confirmation de la mise en place des Ad'AP et l'évolution d'un certain nombre de normes relatives à l'accessibilité.

Lors de cette réunion, le Premier ministre a annoncé que tous les points d'accord contenus dans les deux rapports, remis à cette occasion, auraient une traduction législative ou réglementaire.

3.2 Le travail interministériel

Une quinzaine de réunions interministérielles se sont tenues entre le 24 janvier 2014 et le 1^{er} juin 2015. Parfois, avec une périodicité très rapprochée en janvier-février 2014 (quatre en trois semaines), puis en mai-juin 2014 (quatre en un mois). Avec pour double fondement de leur efficacité un engagement personnel très fort de Jean-Marc Ayrault, d'une part, et un consensus interministériel pour mettre en œuvre les résultats positifs de la concertation, d'autre part.

Le fait que plusieurs de ces réunions interministérielles (RIM) aient été parfois présidées à un haut niveau de représentation (le secrétaire général du Gouvernement et le directeur adjoint du cabinet du Premier ministre) est significatif du caractère prioritaire donné par le Premier ministre à cette politique.

3.2.1 Les participants

Ces réunions ont regroupé des représentants du cabinet du Président de la République, de celui du Premier ministre, du Secrétariat Général du Gouvernement (SGG), la secrétaire générale du Comité Interministériel du Handicap (CIH), la Déléguée ministérielle à l'Accessibilité en charge de l'animation au quotidien et du pilotage de la concertation et les représentants des nombreux ministères concernés (tant au niveau des cabinets que des principales directions d'administration centrale) :

- En tout premier lieu, les ministères du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité (Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages - DHUP) et de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer - DGITM).

Trois autres ministères étaient également en toute première ligne :

- celui des Affaires sociales et de la Santé (Direction Générale de la Cohésion Sociale - DGCS, Direction Générale de la Santé - DGS, et Direction des Finances, des Achats et des Services - DFAS) avec le secrétariat d'État chargé des Personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion ;

²³ Conclusion par le Premier ministre de la concertation sur l'accessibilité, 26 février 2014.



- le ministère de l'Intérieur, au double titre des collectivités territoriales et de l'organisation territoriale de l'État (Direction Générale des Collectivités Locales - DGCL et Direction de la Modernisation et de l'Action Territoriale - DMAT).

Ont également participé à ce processus :

- Les deux ministères économiques et financiers: celui des Finances et des Comptes Publics (Direction du Budget - DB et Direction Générale des Finances Publiques - DGFIP) et celui de l'Economie et du Redressement productif (DGCIS, désormais Direction Générale des Entreprises DGE).

- Le ministère de la Justice.
- Le ministère de l'Outre-Mer sur les dispositions du chapitre IV du projet d'ordonnance.
- Le ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports.
- Le ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
- Le ministère de la Culture et de la Communication (Direction Générale des Patrimoines – DGP et Direction générale de la Création Artistique - DGCA).
- Le ministère des Affaires étrangères et du Développement international.

3.2.2 Les principaux arbitrages

En matière de politique d'accessibilité, les «bleus» de Matignon - documents rendant compte des arbitrages rendus à l'issue d'une réunion interministérielle - ont marqué la volonté du Premier ministre de trancher sur les quelques points indispensables à l'équilibre du nouveau dispositif qui n'avaient pas donné lieu à un accord lors des chantiers de concertation et qui nécessitaient une prise de décision.

Un fil conducteur relie toutes les phases de ce processus : en application de la décision précitée du 26 février 2014, tous les éléments qui ont donné lieu à consensus auront une traduction législative ou réglementaire.

En revanche, il convenait de rendre des arbitrages sur les questions suivantes :

- La réécriture de l'article L.152-4 du code de la construction et de l'habitation pour permettre la saisine du juge pénal pour non-respect de l'échéance du 1^{er} janvier 2015.

Sur la mise en place des Ad'AP

- La fixation de la durée d'exécution des Ad'AP.
- La désignation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) comme gestionnaire du fonds national d'accompagnement de l'accessibilité universelle.
- La fixation du montant des sanctions pécuniaires en cas de non-respect des règles liées à l'Ad'AP.
- L'absence de décision expresse vaut approbation de l'Ad'AP.
- La validation par le préfet de région des Ad'AP concernant le patrimoine de l'État, sous réserve de modalités particulières applicables au secteur de la défense.

Sur le volet réglementaire

- L'application du champ réglementaire de l'existant à tout ERP créé dans un cadre bâti existant.
- La validation de la dérogation aux règles d'accessibilité d'un ERP existant, pour disproportion manifeste notamment sur la base de trois situations : rupture de la chaîne de déplacement, impossibilité à financer les travaux d'accessibilité et conséquences sur la viabilité économique future de l'ERP.



- L'obligation de Boucles d'Induction Magnétique (BIM) pour personnes malentendantes appareillées à l'accueil des ERP de 1^{ère} et 2^e catégories et dans les ERP de service public. La suppression de l'avis conforme de la Commission Consultative Départementale de Sécurité et d'Accessibilité (CCDSA), à l'exception des dérogations des ERP de 1^{ère} et 2^e catégories, dans un souci d'allègement du dispositif.
- L'extension des avis tacites favorables à l'essentiel des dérogations.

Sur le dispositif du SD'AP

- La fixation de la durée de réalisation des Sd'AP.
- La nécessaire identification d'une autorité organisatrice de transport (AOT) chef de file en matière de SD'AP (article L.1112-2-1 du code des transports), en charge d'assurer la coordination entre les différents acteurs de l'accessibilité d'un réseau de transport afin d'éviter l'écueil d'une mise en accessibilité fragmentée et juxtaposée.
- La fixation des conditions de détermination des points d'arrêt des services de transport public à rendre accessibles de façon prioritaire aux personnes handicapées.

3.3 Les travaux relatifs aux projets de textes législatifs

3.3.1 L'avis de la CCEN et du CNCPH

Tous les textes législatifs et réglementaires ont été présentés à la Commission consultative d'évaluation des normes²⁴ (CCEN)- instance chargée d'émettre un avis sur l'impact financier des mesures réglementaires créant ou modifiant des normes concernant les collectivités territoriales et leurs établissements publics et au Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). La CCEN a rendu un avis défavorable relatif au projet d'ordonnance, et aux décrets relatifs à l'Ad'AP ainsi qu'au SD'AP, invoquant la disproportion entre les moyens financiers des collectivités locales et le coût induit par l'application de ces textes²⁵. Le CNCPH, qui avait précédemment pris acte du projet de loi d'habilitation²⁶, a également émis un avis défavorable, lors de sa séance du 10 juillet 2014, relatif au projet d'ordonnance, ainsi qu'aux textes réglementaires afférents, invoquant des délais de procédures et de réalisation d'Ad'AP trop longs, une trop grande souplesse de la procédure et le caractère non dissuasif des sanctions envisagées.

3.3.2 La publication de l'ordonnance

Le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter par ordonnance des mesures de nature législative relatives à la mise en accessibilité (la loi n° 2014-789 du 10 juillet 2014) a été présenté en Conseil des ministres le 9 avril 2014.

A la demande de Matignon, les différents ministres concernés - ceux chargés des collectivités territoriales, des transports, des affaires sociales, du commerce et de la construction - ont dû retourner devant les acteurs de l'accessibilité pour vérifier l'acceptabilité du dispositif ainsi arrêté. Ces nouvelles réunions de concertation ont permis aux acteurs d'exprimer leur satisfaction et leurs craintes, de révéler des points de désaccord sur plusieurs dispositions. De plus, certains des participants ont voulu en quelque sorte transformer ces échanges en un « second round » de la concertation. Après ces rencontres, le dispositif a alors fait l'objet d'ultimes décisions.

²⁴ La CCEN est devenue le Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN) depuis le 3 juillet 2014. Le CCEN est composé de 36 membres dont 23 représentants des collectivités territoriales, 4 représentants du Parlement et 9 représentants des administrations compétentes de l'État.

²⁵ Procès verbal du 24 juin 2014 de la CCEN.

²⁶ Relevé de décision de l'assemblée plénière du 11 mars 2014 concernant le projet de loi d'habilitation relatif à l'accessibilité du CNCPH.



3.3.3 La loi de ratification de l'ordonnance du 26 septembre 2014

Une des toutes dernières RIM avait porté sur le projet de loi de ratification (la loi n° 2015-988 du 5 août 2015) de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

Le 10 avril 2015, le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, pour l'examen par le Parlement du projet de loi ratifiant l'ordonnance du 26 septembre 2014 précitée. Après accord en commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale, le 20 juillet, puis le Sénat, le 21 juillet 2015, ont adopté définitivement ce projet de loi. La promulgation, le 5 août 2015, de la loi de ratification n°2015-988 a conduit d'ailleurs le Conseil d'État à prononcer un non-lieu à statuer sur le recours pour excès de pouvoir contre l'ordonnance, déposé, en décembre 2014, par six associations de personnes handicapées. De nombreux amendements avaient été déposés et ont été débattus. Sont notamment retenues les dispositions suivantes :

- L'obligation de formation à l'accueil et à l'accompagnement des personnes handicapées à destination des professionnels en contact avec les usagers et les clients, dans les ERP des catégories 1 à 4.
- La limitation des possibilités de prorogation de délai de dépôt d'Ad'AP à trois ans, en cas de difficultés financières, et douze mois en cas de difficultés techniques.
- Parallèlement, la limitation des possibilités de prorogation de délai de dépôt de SD'AP à trois ans en cas de difficultés financières liées à l'évaluation ou à la programmation du schéma, et douze mois en cas de difficultés techniques liées à l'évaluation ou à la programmation du schéma.
- Le refus concernant la mise en accessibilité des parties communes prononcé par les copropriétaires d'un immeuble doit être motivé, lorsque le propriétaire ou l'exploitant d'un ERP est situé dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation existant.
- L'obligation pour une AOT de répondre aux demandes individuelles formulées par les représentants légaux d'un élève handicapé, scolarisé à temps plein ou à temps partiel, dont le projet personnalisé de scolarisation prévoit d'utilisation du réseau de transport scolaire.
- Le coût du transport spécialisé à la demande ne peut être supérieur au coût du service public classique.
- L'obligation aux commissions intercommunales pour l'accessibilité de dresser la liste des ERP accessibles ou entrés dans la démarche Ad'AP.
- L'augmentation du seuil de 500 à 1 000 habitants à partir duquel une commune à l'obligation d'élaborer un PAVE.
- Le Gouvernement devra présenter au Parlement une évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance avant le 31 décembre 2018, et l'informer, tous les ans, de l'utilisation du produit des sanctions pécuniaires perçues.

En plus de ce recours, quatre autres ont été déposés contre le nouvel arsenal réglementaire, par l'Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées motrices (ANPIHM).



Cette dernière avait demandé au Conseil d'État l'annulation « pour excès de pouvoir » du décret n° 2014-1323 du 4 novembre 2014²⁴ et du décret n°2014-1326 du 5 novembre 2014²⁵ lequel a rejeté ce recours le 3 février 2016, estimant notamment que « le pouvoir réglementaire n'a méconnu ni l'étendue de sa compétence, ni l'objectif à valeur constitutionnelle de clarté et d'intelligibilité des normes, ni le principe de sécurité juridique. » Les deux autres recours contre les arrêtés du 14 mars 2014²⁶ et du 8 décembre 2014²⁷ sont encore en attente d'examen²⁸.

3.4 La communication

À l'issue du CIH de septembre 2013, la ministre déléguée aux Personnes handicapées et à la Lutte contre l'exclusion a souligné l'engagement sans faille et sans précédent du Gouvernement en matière d'accessibilité des personnes handicapées pour relever le défi de l'égalité et avancer sur le chemin de l'accessibilité universelle, c'est-à-dire de l'accès de tous à tout.

Lors d'une conférence de presse tenue fin février 2014, la Sénatrice Claire-Lise Campion et Marie Prost-Coletta, la Déléguée ministérielle à l'Accessibilité, ont insisté sur le fait que les délais de réalisation de l'accessibilité n'étaient en rien repoussés mais que devant le constat de l'impossibilité matérielle de respecter la date butoir du 1^{er} janvier 2015, il s'agissait de ne pas casser la dynamique engagée en 2005 et de mobiliser l'ensemble de la société autour d'un dispositif d'exception, l'Ad'AP permettant de poursuivre les travaux en toute sécurité juridique.

Répondant à un souhait des associations de personnes handicapées exprimé depuis des années, le Comité Interministériel du Handicap (CIH) du 25 septembre 2013 a annoncé, le lancement en 2014 et en 2015 d'une campagne de communication interministérielle consacrée à l'accessibilité universelle. Les modalités de mise en œuvre par le Service d'Information du Gouvernement (SIG) de la campagne 2015, baptisée « Plus belle la vie ensemble » ont été actées en RIM. Cette campagne, d'un montant de 1,5 million d'euros, avait pour double objectif de modifier les perceptions du handicap et de renforcer l'information sur les mesures en faveur de l'accessibilité.

²⁷ Décret n°2014-1323 du 4 novembre 2014 relatif aux points d'arrêt des services de transport public à rendre accessibles de façon prioritaire aux personnes handicapées et précisant la notion d'impossibilité technique avérée.

²⁸ Décret n°2014-1326 du 5 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public.

²⁹ Arrêté du 14 mars 2014 fixant les dispositions relatives à l'accessibilité des logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente.

³⁰ Arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n°2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public.

³¹ Au moment de la publication de ce document, le Conseil d'État n'a pas rendu de décision concernant ces deux recours.





Le 1^{er} mars 2013, Claire-Lise Campion remettait son rapport sur l'accessibilité des personnes handicapées au Premier ministre. Rapport comprenant pas moins de quarante propositions.

Le 25 septembre 2013, le CIH, lors de sa première réunion, définissait les orientations de la politique du handicap du Gouvernement, en retenant notamment le principe de la mise en place des Ad'AP et la nécessité de travailler sur toutes les évolutions nécessaires dans le consensus.

Le 26 septembre 2014, l'ordonnance mettant à disposition le nouvel outil était publiée au JO, suivie les 4 et 5 novembre de la même année de quatre de ses décrets d'application.

Au 1^{er} janvier 2015, tous les textes permettant de donner un second souffle à la loi du 11 février 2005 étaient publiés.

Le 5 août 2015, le Président de la République promulgue la loi de ratification de l'ordonnance du 26 septembre 2014 adoptée définitivement par le Sénat le 21 juillet 2015.

4. Retour des principaux acteurs de la concertation (décembre 2015-janvier 2016)

Au moment de la rédaction de ce document, soit deux ans après la concertation, il est apparu intéressant de questionner certains acteurs de ce chantier. Les textes étant publiés et le dispositif mis en place, il était question de dresser un bilan de leur expérience, inédite pour beaucoup d'entre eux.

Ces interviews ne sont pas exhaustives puisque l'ensemble des participants n'ont pas été sollicités. En revanche, les différentes parties (administration, représentants d'élus locaux, personnes handicapées et professionnels) sont toutes représentées.

4.1 Positionnement de chacun

- L'Association des Paralysés de France (APF) a décliné la proposition.
- La Fédération Nationale des Accidentés de la Vie (FNATH) et l'Union Nationale pour l'Insertion Sociale des Déficiants Auditifs (UNISDA) n'ont pas donné suite à la proposition d'interview.
- La Confédération Française pour la Promotion Sociale des Aveugles et Amblyopes (CFPSAA) était représentée par Thierry Jammes qui est globalement satisfait de la concertation, car la déficience visuelle, est selon lui, le type de handicap qui a obtenu le plus d'améliorations. En effet, cette déficience étant jusqu'alors le parent pauvre de l'accessibilité, les nouvelles dispositions tiennent davantage compte des personnes aveugles et malvoyantes et permettent d'améliorer et sécuriser sensiblement les cheminements, principal écueil pour ces dernières.

En revanche, cette concertation a pris bien souvent, selon M. Jammes, des allures de confrontation durant laquelle les différentes parties ne jouaient pas à armes égales. Le rythme a été



particulièrement éprouvant car très rapide, aussi bien pendant qu'entre les réunions. Cependant, c'est ce rythme exigeant qui a permis aux acteurs d'aboutir à des points d'accord et des consensus.

- L'Association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH). Monique Beyssen, en tant que membre de son bureau national, a participé à la concertation concernant le dispositif Ad'AP/SDAP. L'APAJH désirait à la fois protéger la loi de 2005 en trouvant un moyen de négocier l'échéance du 1^{er} janvier 2015, et trouver le processus le plus efficace pour atteindre le plus d'accessibilité le plus rapidement possible.

Mme Beyssen estime que, pour le volet ERP, le dispositif final est un compromis raisonnable et a apprécié les postures consensuelles de la part des restaurateurs et commerçants. En revanche, sur le volet transport, les positions, entre associations et AOT, étaient bien trop éloignées pour trouver un véritable consensus.

- Norma Concept est un bureau d'études représenté par Gilles Garitte. Norma Concept est sorti satisfait de la concertation puisque sa principale demande, en arrivant, était de créer une réglementation spécifique au bâti existant, ce qui a été acté et mis en place à travers l'arrêté du 8 décembre 2014.

En tant que professionnel technique de terrain, M. Garitte regrette que la réglementation, par essence générale, s'ajuste particulièrement mal dans certains cas particuliers et, in fine, desserve l'accessibilité.

Si M. Garitte valide le principe de concertation et la méthode retenue, il a souffert de l'intensité du rythme et regrette le dogmatisme de bon nombre de participants, se posant plus souvent en adversaires qu'en partenaires.

- L'Assemblée des communautés de France (AdCF), à travers la voix d'Olivier Crépin, s'est dite satisfaite également de la concertation, car la plupart de ses attentes (définition précise de l'ITA, élargissement des dérogations possibles, adéquation de la durée des agendas sur la durée d'un mandat, notamment) ont été retenues dans le dispositif. Le principal regret de l'AdCF porte sur la durée des agendas accordée pour le transport urbain, réduite à trois ans et considéré comme trop court.

M. Crépin a salué le sérieux et l'engagement de toutes les parties prenantes, qui ont su tenir le rythme et être à la hauteur de l'importance des enjeux.

- Le Groupement des autorités responsables de transport (GART), représenté par Benoît Chauvin, défendait le principe de priorisation des points d'arrêt, ainsi que la recherche d'un équilibre entre sanctions, délais et dérogations. Le dispositif final a intégré ces points. M. Chauvin regrette principalement l'absence de souplesse suffisante dans le cas du transport scolaire, complexe à mettre en œuvre.

Le GART a souligné la convivialité, le sérieux et le respect des convictions défendues, lors des réunions.

- Le Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA) était présent sur le chantier ajustement normatif. Frédéric Denisart et Maxime Dutilleul sont sortis satisfaits de la concertation dont ils ont trouvé la méthode et la tenue exemplaires. En tant qu'architectes, ils attendaient une amélioration de la rédaction de la réglementation, afin d'éviter toute possibilité d'interprétation, qui est source d'erreur. L'introduction des solutions d'effet équivalent ainsi que la notion de qualité d'usage sont des nouveautés qui intègrent les demandes de cette profession.

Le CNOA a apprécié la posture volontaire et constructive des participants, notamment du côté des associations, ce qui a permis d'aboutir à des solutions consensuelles. Mais il déplore le manque d'accompagnement entre la publication des textes (décrets et arrêtés), à l'automne 2014 et le 1^{er} janvier 2015.



- Le Conseil du commerce de France (CdCF) représenté par Fanny Favorel-Pige souhaitait voir les contraintes administratives allégées. Son attention s'est focalisée sur l'entrée des magasins et la question de la formation. Des consensus ayant été trouvés sur ces différents points, le CdCF se considère satisfait.

La posture constructive de la majorité des participants a permis de surmonter l'opposition de certains réfractaires et d'aboutir à des points d'accord consensuels qu'ils n'ont pas cherché à affaiblir par la suite. Une des avancées majeures est la prise en compte de tous les types de handicap.

Mme Favorel-Pige regrette néanmoins le rythme, trop rapide, qui n'a pas permis d'accorder le temps suffisant nécessaire pour certains points.

- L'Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH) et le Groupement national des chaînes hôtelières (GNC), à travers Anne Clerc, était favorable à une différenciation réglementaire entre le neuf et l'existant. Mme Clerc estime que le rééchelonnement du temps va rendre possible la mise en accessibilité.

L'UMIH a également apprécié d'avoir sollicité tous les corps intermédiaires et d'avoir vu tous les types de handicap représentés. Mme Clerc estime que le dispositif final est équilibré.

- Le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) était représenté par Jean-Paul Le Divenah, également membre de la mission d'appui à la DMA. Pour avoir travaillé sur la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005, de 2007 à 2009, aux côtés de Valérie Létard, secrétaire d'État chargée de la Solidarité, celui-ci a apporté son expérience politique et administrative au sein de la concertation. Son objectif principal était de travailler à trouver un consensus autour du dispositif des Ad'AP.

M. Le Divenah a apprécié l'acculturation permise par cette réunion de personnes qui, pour la plupart, ne s'étaient jamais rencontrées, malgré le point commun de l'accessibilité qui les concerne tous. Mais il regrette l'absence d'accord sur la durée des agendas, point pourtant crucial du dispositif, sur lequel le gouvernement a dû trancher.

4.2 Synthèse

Ces interviews ont exclusivement porté sur le chantier de concertation (volet Ad'AP/SDAP et volet ajustement normatif), que les participants aient été associés à un seul des deux volets ou bien aux deux.

Tous, sans exception, saluent l'initiative gouvernementale de rassembler autour de la table les différents acteurs concernés par l'accessibilité et de faire de cette concertation un préalable au nouveau dispositif législatif.

Cette mission, inédite pour la plupart des participants, a été vécue comme une expérience démocratique, nouvelle et constructive : on consultait les experts des différents domaines concernés et on leur demandait de se mettre d'accord sur un dispositif consensuel, au profit d'une meilleure accessibilité.

« L'objectif constant et commun a toujours été la recherche de consensus qui visait à éviter les blocages et à faire avancer l'accessibilité et la société » (APAJH).

Tous ont senti l'importance du moment ainsi que la responsabilité qui leur incombait.



« Il y avait de la gravité dans notre tâche et tout le monde en avait conscience. Nous révisions un monument législatif. Le travail était important et délicat » (AdCF).

Pour la plupart, il était question de préserver la loi du 11 février 2005, de lui donner un second souffle, notamment en palliant certaines de ses lacunes, tant dans l'accompagnement sur le terrain que dans la réglementation. La méthode retenue et la gestion faite par la DMA, pendant ces trois mois de réunions menées tambour battant, à raison de deux voire quatre réunions par semaine, sont également saluées par l'ensemble des personnes interviewées. Si plusieurs ont souffert de la rapidité du rythme et de la charge de travail supplémentaire que cela leur demandait, notamment ceux qui étaient présents sur les deux volets de concertation, tous renouvelleraient l'expérience, si l'occasion se présentait à nouveau.

« Ce rythme d'abattage était violent, mais me semble nécessaire pour faire bouger les choses. Il fallait ce rythme implacable pour que les gens acceptent de discuter et rechercher un consensus » (CFPSAA).

De plus, ce rythme soutenu a permis de réunir toujours les mêmes personnes, lesquelles ont non seulement appris à se connaître, mais avaient également la mémoire de l'ensemble des débats. Or, ce sont-là deux points essentiels pour la réussite d'un tel travail.

« Laisser passer trop de temps ou ne pas avoir les mêmes personnes réunies est nuisible à la qualité des échanges. Avoir les mêmes personnes autour de la table a également permis aux gens de prendre la mesure de la responsabilité qui leur incombait » (CNOA).

Ainsi, toutes les personnes interrogées soulignent la posture constructive et consensuelle de la majorité des participants et s'accordent toutes pour parler de consensus sur la globalité du chantier.

« Le dispositif final nous convient car il est l'œuvre d'un compromis tenant compte des attentes du plus grand nombre » (GART).

Plusieurs points, comme la durée des agendas pour le chantier Ad'AP/SDAP, n'ont pas fait consensus, mais cela ne remet pas en cause la philosophie du nouveau dispositif législatif en matière d'accessibilité qui a vu le jour en 2014.

« Les règles sont claires, les textes ont été éclaircis, il faut y aller. Si jamais l'expérience montre qu'il y a des incohérences sur certains points, des blocages récurrents et partagés, on le constatera et on avisera à ce moment-là » (UMIH-GNC).

Tous les participants ont fait des concessions, même si elles étaient plus ou moins nombreuses et plus ou moins coûteuses, selon les personnes et organismes représentés.

« Ce fut un beau projet, pendant lequel chacun a pu faire valoir ses intérêts et avait la possibilité de se faire entendre » (CdCF).

Ces concessions, de part et d'autre, ont constitué des pas en avant, permettant de trouver un terrain d'entente commun, indispensable pour la mise en œuvre concrète de la nouvelle politique d'accessibilité. Ces mains tendues ont été possibles, ainsi que l'expliquent les personnes interviewées, parce que les différentes parties en présence ont pu découvrir la réalité et les contraintes des unes et des autres. Les difficultés de certains, qu'elles soient d'ordre physiologique, ou bien économique, ou encore purement technique, sont alors devenues les problèmes de tous.



« Le mélange de personnes aux intérêts antagonistes a permis aux uns et aux autres de se découvrir mutuellement et de mieux se comprendre » (CGEDD).

« D'un côté, certains professionnels ont réalisé la nécessité et l'utilité de l'accessibilité. De l'autre, les associations ont réalisé ce que sont les contraintes techniques ou budgétaires et le fait qu'elles peuvent être particulièrement compliquées à gérer » (Norma Concept).

5. Le dispositif final

5.1 Le positionnement des acteurs interrogés

Plus précisément sur le contenu, la plupart des personnes interviewées estiment que le dispositif final correspond aux conclusions de la concertation (AdCF, CdCF, APAJH, CGEDD), pendant que deux d'entre elles (Norma Concept, CFPSAA) constatent des différences, comme, par exemple, le caractère obligatoire d'une autorisation de travaux pour un Ad'AP concernant un ERP isolé. Ceci étant, tous se rejoignent sur le fait que l'ordonnance du 26 septembre 2014 donne une place plus équitable aux cinq grands types de handicap et vient compenser le retard en termes de prise en compte qu'avaient pris les handicaps sensoriels, mentaux et psychiques sur le handicap moteur. Ce n'est peut-être pas un hasard si ce dernier s'est senti lésé dans cette négociation. Si Thierry Jammes estime que le handicap visuel sort « gagnant de ce chantier (...) car les personnes aveugles et malvoyantes ont obtenu beaucoup d'avancées quant à la sécurisation de leurs parcours »³², le handicap moteur est celui qui a dû faire le plus de concessions quant aux prescriptions initiales de la loi de 2005. En effet, la réglementation issue de la loi du 11 février 2005 étant principalement tournée vers le handicap moteur, celui-ci était, en toute logique, celui qui risquait le plus d'y perdre dans cette révision, effectuée notamment dans le chantier d'ajustement normatif.

Pour autant, les critiques sur le dispositif Ad'AP portent principalement sur les délais supplémentaires accordés mais aussi sur les modifications techniques réglementaires. Les comptes-rendus des réunions soulignent elles aussi l'importance de la question de ces délais et la tension qu'elle suscitait entre les participants. Au sortir de la concertation, le pragmatisme demandé à tous imposait des concessions à l'APF non seulement sur la réglementation, mais également sur de nouveaux délais pouvant aller jusqu'à 9 ans. Toutes les associations de personnes handicapées étaient très critiques à l'égard de ces 9 années supplémentaires. Cependant, seule l'APF a pris de la distance avec la concertation et a nié, après coup, toute forme de consensus au point même d'avancer « l'absence de concertation réelle qui a présidé à la construction de ce processus de réunion³³ » comme argument pour expliquer son refus de répondre à l'interview. De fait, c'est davantage l'impression d'un jeu de vases communicants qu'un véritable rattrapage qui se dessine à travers cette prise en compte de tous les types de handicap.

5.2 L'ordonnance du 26 septembre 2014 : analyse synthétique

5.2.1 Les apports consensuels du dispositif

L'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014, ainsi que ses différents décrets et arrêtés d'application, s'est voulue plus souple et plus adaptable que la réglementation issue de la loi du 11 février 2005, souvent jugée trop rigide, et de fait souvent inadaptée et inadaptable sur le

³² Voir l'interview de T. Jammes, pp. 61-62

³³ Voir la réponse de N. Méville, p. 74



terrain. Cette meilleure adaptabilité s'est traduite d'abord par une plus grande prise en compte des difficultés concrètes, qu'elles soient techniques ou économiques, à travers une redéfinition des différents leviers dérogatoires sollicitables. Certains acteurs de la concertation parleront ici de pragmatisme et de réalisme juste, pendant que d'autres évoqueront un recul en bonne et due forme. D'un point de vue plus technique, l'introduction des solutions d'effet équivalent ainsi que la notion de qualité d'usage permettent de laisser la place aux progrès et à la liberté d'invention, sans figer, dans le marbre de la loi, des solutions qui deviendront tôt ou tard obsolètes. « Passer de la logique de solution de la loi de 2005 à une logique de qualité d'usage³⁴ » revient à fixer le but à atteindre plutôt que les méthodes pour y parvenir, et laisse le champ libre à l'ingéniosité pour trouver les meilleures adaptations selon le contexte.

Enfin, l'ordonnance du 26 septembre 2014 fait entrer le cas d'un ERP nouveau dans un cadre bâti existant, pourtant fréquent sur le terrain, mais dont la loi de 2005 ne tenait pas compte. Elle imposait les mêmes normes à tous les ERP nouveaux qu'ils soient dans du neuf comme dans de l'existant, quand bien même le cadre bâti existait depuis des années, des décennies, voire des siècles. Force est de constater que, malheureusement, ce moule unique et rigide a davantage contribué à l'immobilisme et l'attentisme, dans l'existant, plutôt qu'à la réalisation de travaux et d'aménagement, jugés faramineux tant dans la lourdeur des travaux que dans celle de leur coût. L'arrêté du 8 décembre 2014 vient, pour la première fois, poser un cadre réglementaire concernant exclusivement les ERP et IOP situés dans un cadre bâti existant. La très grande majorité des ERP est concernée par cette situation. Cela permet de comprendre les craintes des associations de personnes handicapées quant à une mise en accessibilité partielle de la société française, qui serait donc toujours éloignée de l'objectif inclusif et égalitaire fixé par la loi du 11 février 2005 qui reste, malgré la loi de ratification du 5 août 2015, le texte fondateur en matière d'accessibilité et d'inclusion en France.

Néanmoins, le Gouvernement se devait d'agir. Sur 1 million d'ERP estimés, seuls 50 000 ERP ont été rendus accessibles, à l'occasion de travaux, entre 2005 et 2015. On peut estimer à au moins 700 000 le nombre d'ERP ne respectant pas les obligations d'accessibilité au 1^{er} janvier 2015. Le manque de portage politique, d'intérêt sociétal pour cette problématique, mais aussi un sentiment de déficit d'information, de sensibilisation et d'absence d'accompagnement méthodologique, sur un sujet pourtant aussi technique que l'accessibilité, expliquent en partie l'échec des objectifs de la loi de 2005. Les conclusions des journées territoriales de l'accessibilité de 2010 étaient déjà sans appel quant au respect de l'échéance. D'ailleurs, que ce soit dans les constats comme dans les difficultés soulignées et les pistes de réflexion envisagées, la concertation de 2013-2014 a pris des airs de redite. En effet, trois ans plus tard, ce sont les mêmes constats, les mêmes conclusions et l'on retrouve dans le dispositif Ad'AP des préconisations de 2010, telles que la priorisation des points d'arrêt, la nomination d'un chef de file coordonnateur au sein d'un SDA, une formation et une information concrètes, un fichier départemental de suivi des travaux, ou encore un portage politique fort et la mise en place d'une concertation, qui sont autant de points repris et mis en œuvre aujourd'hui³⁵. Néanmoins, cette redite a permis, grâce à la volonté politique, de procéder aux ajustements législatifs et réglementaires qui semblaient nécessaires.

Enfin, autre point essentiel du nouveau dispositif : l'obligation de suivi. Afin de ne pas perdre l'élan créé, comme en 2005, l'ordonnance impose un suivi des Ad'AP et SD'AP à travers des points de situation à apporter à l'issue de la première année de l'agenda et/ou à mi-parcours, selon l'Ad'AP mis en œuvre. Des pièces justifiant le respect des engagements et l'avancement des travaux sont ainsi à fournir.

³⁴ Voir l'interview de F. Denisart, pp. 65-67

³⁵ Les éléments clés de 2010 repris en 2013-2014 sont marqués en gras pp.12-16



De même à la fin de l'agenda, une attestation d'accessibilité, réalisée par un professionnel pour les ERP du premier groupe, doit être envoyée. Les AOT doivent, chaque année, porter à la connaissance du public leur politique d'accessibilité. En parallèle, l'administration a, quant à elle, l'obligation d'exercer un suivi quantitatif et qualitatif des dispositifs. Les textes découlant de l'ordonnance continuent à être rédigés et publiés. Ainsi, le 24 décembre 2015, un décret³⁶ fixant la proportion minimale de matériel roulant accessible affecté aux services publics réguliers et à la demande de transport routier de voyage, de 2016 à 2020, a été publié et vient encadrer le renouvellement des véhicules, lequel représente un aspect complémentaire incontournable d'un SD'AP.

5.2.2 Les nouveautés non consensuelles

A l'inverse, les délais et les sanctions sont les deux principaux points bloquants que l'on retrouve dans les témoignages, illustrant ainsi les nettes divergences entre les différentes parties, marquant les limites du consensus. Déjà évoqués plus haut, les délais ne pouvaient trouver une issue favorable dans les négociations. Les positions opposées étaient par trop éloignées. Les associations de personnes handicapées ne voulaient pas en entendre parler tandis que les élus et les représentants professionnels en demandaient toujours plus. Enfin, le montant des sanctions administratives encourues n'a obtenu l'adhésion de personne, pas même des participants plus neutres (car non concernés par la question, comme, par exemple, les architectes ou les bureaux d'étude). Sont prévus 1 500 euros (ERP de 5^e catégorie) et 5 000 euros (ERP des 1^{ère} à 4^e catégories) d'amende pour dépôt tardif d'Ad'AP, ainsi que 1 500 euros (catégorie 5) et 5 000 euros (catégories 1 à 4) par ERP pour non-dépôt d'Ad'AP. Les associations les trouvent trop légères alors que les élus et les représentants professionnels les considèrent trop lourdes. L'avis du CNOA se situe au milieu et estime que le montant réservé aux ERP de 5^e catégorie est trop lourd pour des structures très fragiles, pour la plupart, tandis que le montant réservé aux autres ERP n'a pas de sens au regard des budgets que peuvent brasser certains.

Ces deux aspects touchent le cœur du problème qui se posait au gouvernement, installé depuis 2012. Comment gérer une telle situation problématique ? L'échéance du 1^{er} janvier 2015 prenait la forme d'un mur sur lequel la politique d'accessibilité allait se heurter, yeux et oreilles fermés. Il était impératif de trouver une solution pour éviter la catastrophe sociale qu'auraient représenté des dépôts de plainte massifs, à l'issue aléatoire, à l'encontre de gestionnaires d'ERP inaccessibles. La crise économique s'étant accentuée et installée durablement, la conjoncture ne permettait pas non plus d'accroître davantage la pression sur ces derniers. De l'autre côté, les attentes des personnes handicapées n'avaient jamais été aussi fortes ni aussi légitimes. Contraindre à (enfin) se rendre accessible en échange d'un délai était une solution pertinente, car des plus pragmatiques, puisqu'elle tenait compte, d'une certaine façon, des attentes et de la réalité des uns et des autres. De plus, les délais, dans le texte, sont variables d'une situation à une autre, et sont accordés en échange d'engagements précis. Ainsi, un ERP de 5^e catégorie ne peut prétendre qu'à 3 ans maximum, les autres 6 ans, sachant que chaque année demandée doit être utilisée et justifiée. Pour les patrimoines considérés comme particulièrement complexes, une période supplémentaire de 3 ans, portant ainsi l'agenda à 9 ans, peut être accordée. Pour cela, il faut que le nombre de bâtiments concernés dépasse 50, ou que le nombre de communes d'implantation dépasse 30, ou bien gérer au moins 40 ERP à rendre accessibles, répartis sur au moins 25 communes. Les difficultés financières sont aussi un motif à délai supplémentaire, sur le principe qu'il vaut mieux une accessibilité en retard que pas d'accessibilité du tout.

³⁶ Décret n°2015-1755 du 24 décembre 2015 relatif à la détermination de la proportion minimale de matériel roulant accessible affecté aux services publics réguliers et à la demande de transport routier de voyageurs.



Les approximations qui ont pu être portées dans la presse, où l'on pouvait lire que l'ordonnance entérinait un report sec de 9 ans, étaient non seulement erronées, mais ont en plus induit en erreur bon nombre de gestionnaires.

5.2.3 Comparaison des dispositifs Ad'AP et SD'AP

Un parallélisme a été voulu entre les deux dispositifs, lequel commence dès les acronymes. Le principe d'un échéancier périodique, programmé et budgété est le même. Que ce soit pour les ERP comme pour les transports, il s'agit de nouveautés. Certes, les AOT avaient jusqu'alors l'obligation d'élaborer des SDA, mais dans le dispositif SD'AP, le Préfet instruit les dossiers et, après avis de la CCDSA, valide ou non les projets ainsi que les impossibilités techniques avérées (ITA). C'est ce regard extérieur qui constitue une véritable nouveauté pour les AOT. De plus, une obligation de suivi des deux dispositifs a été actée et est d'ores et déjà en train de se déployer.

La réglementation pour les ERP comme pour les transports intègre les modalités environnementales partagées : la différenciation du neuf et de l'existant (cadre bâti pour les ERP, matériel roulant pour les transports), les situations concrètes comme la taille de l'ERP (différences faites entre les catégories 1 à 4 et la 5^e catégorie) ou le mode de transport (ferroviaire ou routier, mais aussi urbain, interurbain ou encore scolaire). Il s'agit là d'une traduction du pragmatisme défendu et recherché pendant la concertation. De même, davantage d'acteurs pouvant intervenir dans un SD'AP, les textes relatifs au transport ont pris soin de cadrer ce paramètre afin de gérer au mieux cette particularité, en mettant notamment en place un chef de file et en demandant à chaque acteur de détailler son périmètre d'action ainsi que son budget.

Cependant, des différences entre les deux dispositifs existent et les plus notables sont certainement le caractère facultatif pour le SD'AP ainsi que le champ des sanctions. En effet, autant un gestionnaire d'ERP qui ne serait pas accessible a l'obligation d'entrer dans le dispositif Ad'AP au risque de tomber sous le coup d'une possible sanction pénale, autant une AOT peut se satisfaire d'un SDA. Néanmoins, de nombreuses AOT sont entrées dans le dispositif SD'AP, ou s'apprêtent à le faire.



V - BILAN DE LA DÉCENNIE 2005-2015

1. 2005-2015 : conclusions

Il a manqué à la loi du 11 février 2005 les moyens d'une mise en application effective de ses dispositions. Elle avait l'esprit, mais lui manquait un porte-parole officiel, à travers un portage politique fort et une véritable campagne d'information et de sensibilisation. Lui ont manqué également des bras officiels, malgré une véritable implication des agents du Ministère chargé de l'équipement, à travers un dispositif concret d'accompagnement et de déploiement sur le terrain, à l'image des Ad'AP aujourd'hui. C'est d'ailleurs l'avis de trois participants ayant une position plus neutre, et donc une vision plus objective, sur les modalités de déploiement de l'accessibilité. Il s'agit de Messieurs Denisart (CNOA), Garitte (Norma Concept) et Le Divenah (CGEDD). Frédéric Denisart, en tant qu'architecte, et Gilles Garitte, en tant que bureau d'études, sont des professionnels techniques de l'accessibilité. Leur souci premier est de travailler à une transposition réglementaire correcte de l'accessibilité telle qu'elle est décrite dans la loi. Jean-Paul Le Divenah, lui, a une position plus administrative, qui lui confère une distance vis-à-vis du terrain, utile à l'analyse globale à laquelle il a participé, aux côtés de Claire-Lise Campion, lors de la rédaction du rapport « Réussir 2015 », publié en mars 2013. Pour lui, il était « nécessaire de trouver une solution pour l'après 2015. (...) Le principe des Ad'AP a été posé dans ce rapport³⁷ ». Messieurs Garitte et Denisart étaient eux aussi déjà convaincus de la pertinence d'un tel dispositif, dont le concept était jugé « bon », pour Gilles Garitte, et même « extrêmement intelligent » pour Frédéric Denisart. Cependant, ils relativisent tous les deux de la même manière : « c'est un travail qui aurait dû être fait en 2007, après la sortie des décrets³⁸ », « ce principe d'agenda avait déjà été posé [au CNOA], dès 2007³⁹ ».

Si l'état d'esprit collectif a évolué et mûri, de 2005 à 2015, pour aller vers une meilleure acceptation du handicap ainsi qu'une meilleure reconnaissance de la légitimité des demandes des personnes handicapées, celles-ci auraient eu tout à gagner si la décennie avait été, en même temps, l'objet d'une programmation concrète et précise des travaux et aménagements nécessaires. D'ailleurs, la concertation ainsi que le dispositif adopté reprennent et répondent aux constats faits dès 2010, lors des Journées Territoriales de l'Accessibilité, évoquées plus haut. On fait maintenant dans l'urgence (au regard du peu de temps donné pour l'élaboration des agendas, à savoir 12 mois) ce qui aurait pu être fait dix ans auparavant. Rares étaient les personnes qui pensaient que dix ans seraient suffisants pour rendre totalement accessibles l'intégralité des ERP et IOP, ainsi que l'ensemble des transports.

Cependant, le degré de frustration n'aurait pas été le même si le pays s'était collectivement activé à rendre utile à une amélioration de l'accessibilité chacune des dix dernières années. Le bilan aurait été bien différent et seule une minorité aurait eu à solliciter des délais supplémentaires. Cette question, maintenant si sensible, aurait pu être abordée en concertation de façon beaucoup plus apaisée, si cela s'était avérée nécessaire et pertinent. Certes la réglementation était plus stricte, mais les trois principales dérogations actuelles existaient déjà et prévoyaient notamment la disproportion manifeste entre le coût et la viabilité de l'ERP. Pour Jean-Paul Le Divenah, imposer un Ad'AP « contraignant et obligatoire (...) dès 2005, aux collectivités locales, leur aurait peut-être évité d'être pris en tenaille aujourd'hui entre les restrictions budgétaires et les obligations de mise aux normes⁴⁰ ».

³⁷ Voir l'interview de M. Le Divenah, pp. 63-64

³⁸ Voir l'interview de M. Garitte, pp. 70-71

³⁹ Voir l'interview de M. Denisart et M. Dutilleul, pp. 65-67

⁴⁰ Voir l'interview de M. Le Divenah, pp. 63-64



Ainsi, le concept d'agenda d'accessibilité programmée serait pertinent en soi, mais il arriverait un peu tard. C'est justement de ce retard que découlent les points bloquants du dispositif, à savoir les délais et les sanctions. Les Ad'AP sont aujourd'hui une issue pour éviter une situation de crise, alors qu'ils auraient pu et dû être un outil pertinent et intelligent de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005. Ils restent toujours un outil pertinent et intelligent, mais cela ne suffit pas pour compenser les trop faibles progrès accomplis au cours de ces dix dernières années. Et l'on peut se poser la question suivante : 9 mois, entre le 1^{er} janvier et le 26 septembre 2015, pour que l'ensemble des acteurs concernés – les propriétaires et les exploitants d'ERP, tout secteur confondu, les cabinets d'études ou de contrôle, les cabinets d'architectes, l'ensemble des services instructeurs, les élus – prennent en main le dispositif dans le temps imparti, était-ce réaliste ? Pour autant, ce sentiment d'urgence qui a eu l'effet d'une déflagration dans l'esprit des retardataires, n'était-il pas nécessaire pour rompre efficacement avec l'inertie généralisée qui s'était installée et éliminer le sentiment d'impunité qu'avaient bon nombre de personnes ?

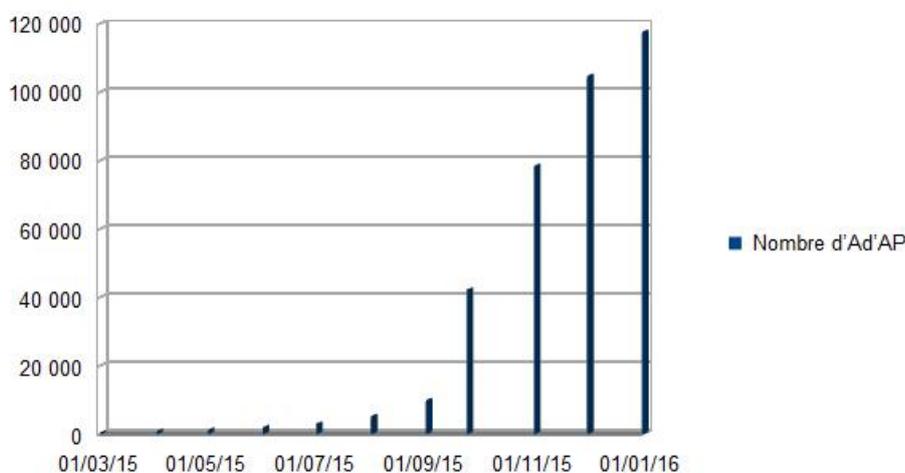
Comment le dispositif va-t-il résister aux délais d'élaboration et d'instruction extrêmement contraints, quoi qu'en disent certaines associations ? Après les engagements, comment se dérouleront leurs réalisations ? Autant de questions qui seront à examiner à l'occasion de la transmission au Parlement du rapport d'évaluation par le Gouvernement, avant le 31 décembre 2018.

2. Janvier 2016 : point de situation⁴¹

Au 1^{er} janvier 2016, seul un bilan quantitatif peut être fait, l'instruction des dossiers n'étant pas encore achevée.

Malgré le caractère facultatif du SD'AP, la majorité des AOT sont entrées dans le dispositif puisque 216 SD'AP ont été déposés sur les 413⁴² AOT (pour 13 459 points d'arrêts prioritaires couverts) et que les services instructeurs ont également reçu 129 demandes de prorogation du délai de dépôt.

En ce qui concerne les ERP, les services instructeurs en Directions départementales des Territoires et de la Mer (DDTM) et à la Préfecture de Paris ont été soumis à un afflux de dossiers et une charge de travail inédits. Alors qu'ils traitent habituellement, en moyenne, 70 000 dossiers par an, ils en ont réceptionnés, en 2015, 264 500, principalement entre septembre et décembre (hors dossiers d'autorisation de travaux et de permis de construire).



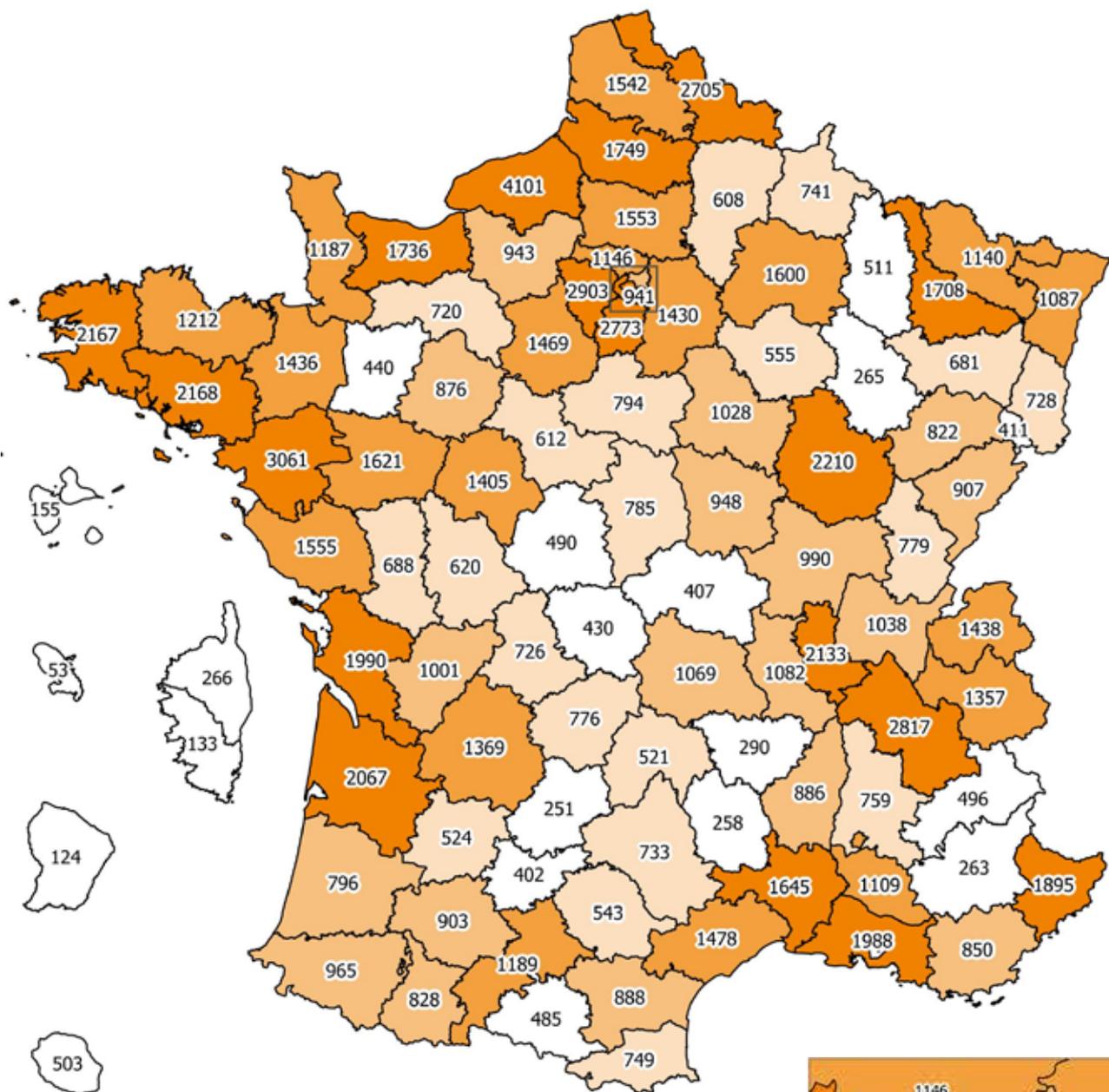
⁴¹ Tous les chiffres de cette partie sont des chiffres de la DMA.

⁴² Chiffre DGITM.



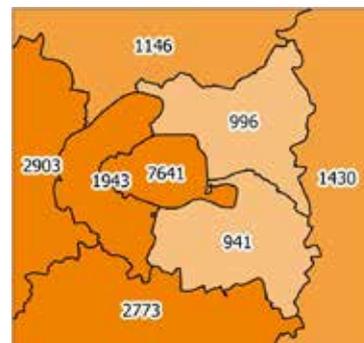
Les départements remontant tous les mois leurs chiffres, des cartes de dépôt d'Ad'AP peuvent être produites et illustrent mensuellement la progression du dépôt de dossiers. Ainsi, 117 755 Ad'AP ont été enregistrés sur le territoire français, pour 289 189 ERP au 31 décembre 2015.

Carte nationale des dépôts d'agendas d'accessibilités programmée (Ad'AP) -
1^{er} janvier 2016 (117 755 Ad'AP et 289 189 ERP au total)



Nombre d'Ad'Ap déposés par département

- 53 - 519
- 519 - 795
- 795 - 1084
- 1084 - 1626
- 1626 - 7641

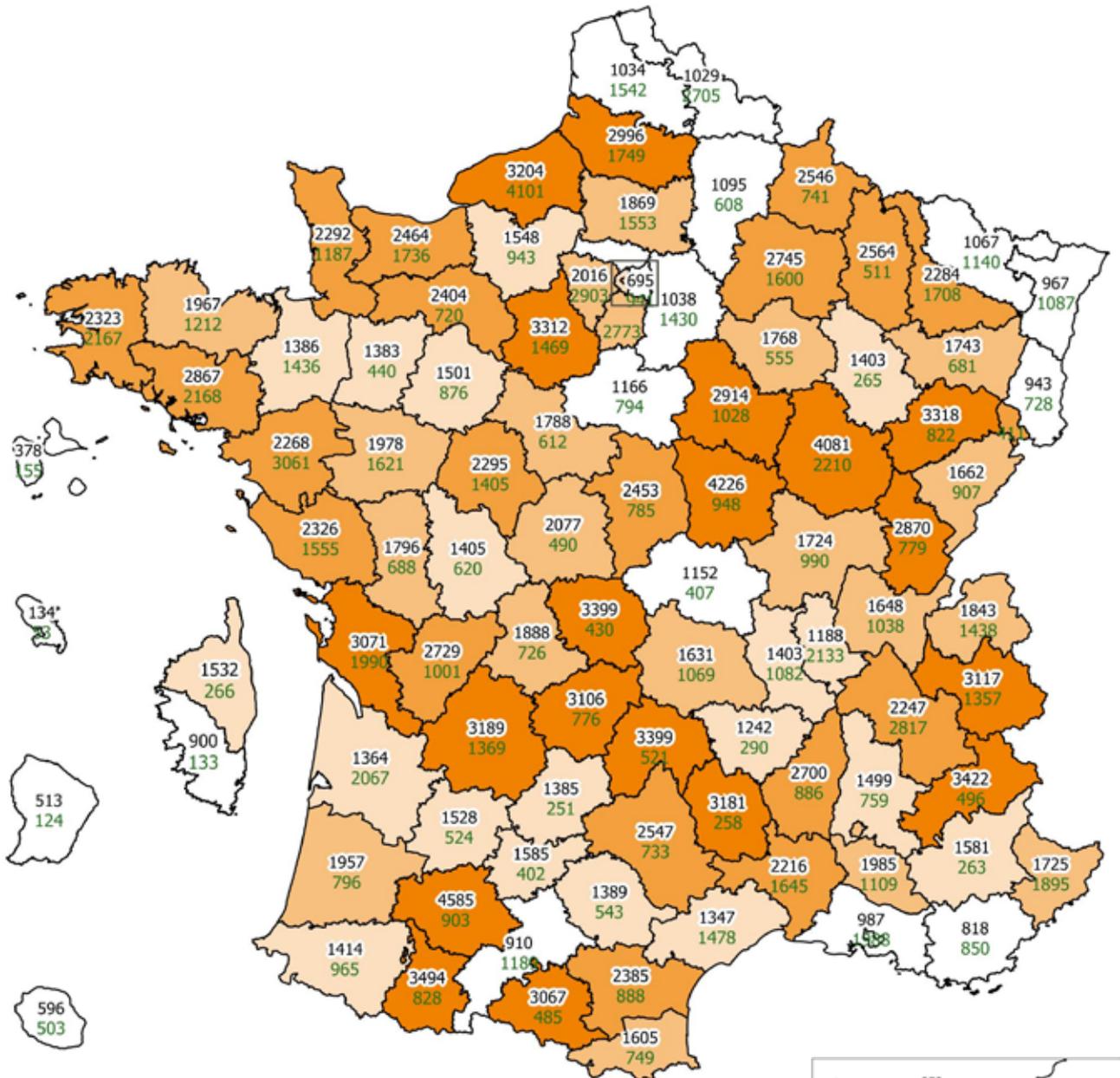


Carte construite par la DMA à partir du nombre de dossiers détenus par les préfetures/directions départementales des territoires (compter 1 mois pour la transmission des Ad'AP déposés en mairie et leur arrivée en préfeture)



Cependant, afin de pondérer ces chiffres, la DMA propose une seconde carte dans laquelle ceux-ci sont rapportés à la population. Ainsi, si Paris (7 641 Ad/AP), la Loire-Atlantique (3 061 Ad/AP) et l'Isère (2 817 Ad/AP) arrivent en tête dans le recensement des chiffres bruts, ce sont le Gers (4 585 Ad/AP/population), la Nièvre (4 225 Ad/AP/population) et la Côte d'Or (4 081 Ad/AP/population) qui se placent sur le podium des chiffres relatifs.

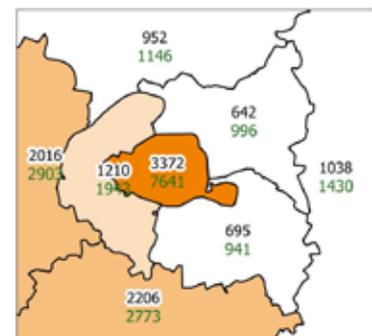
Carte nationale des dépôts d'agendas d'accessibilités programmée (Ad/AP) -
1^{er} janvier 2016 (117 755 Ad/AP et 289 189 ERP au total)



Nombre d'Ad'Ap par département rapporté à la population (par million d'habitants)

- 134 - 1183
- 1183 - 1597
- 1597 - 2210
- 2210 - 2868
- 2868 - 4585

Le second chiffre indiqué (en vert) représente le nombre brut d'Ad'AP déposé par département

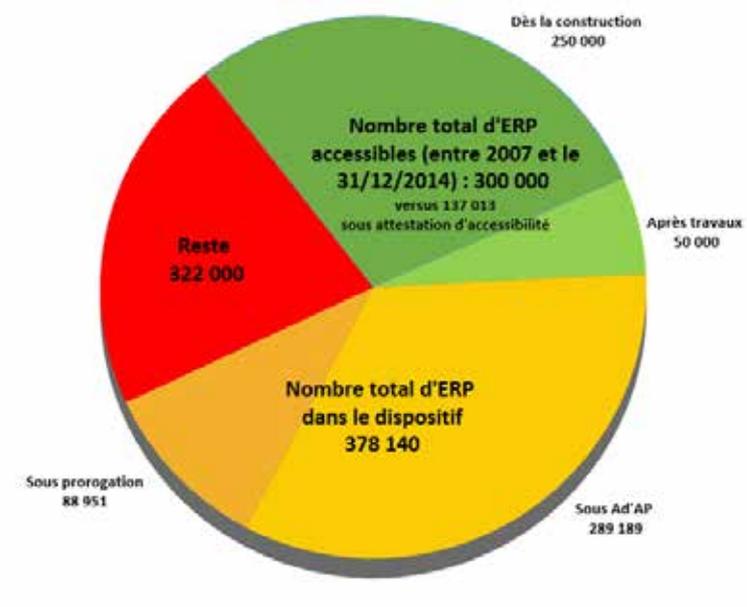


Carte construite par la DMA à partir du nombre de dossiers détenus par les préfetures/directions départementales des territoires (compter 1 mois pour la transmission des Ad/AP déposés en mairie et leur arrivée en préfeture)



Au-delà des 289 189 ERP sous Ad'AP, sont également comptabilisés 88 951 ERP sous prorogation de délai de dépôt et 137 013 ERP ayant déposé une attestation d'accessibilité. Ce sont donc 378 140 ERP entrés dans le dispositif. Le diagramme circulaire suivant, basé sur un million d'ERP, illustre la répartition des ERP face à l'accessibilité.

Répartition des ERP (sur une base de 1 million) au 1^{er} janvier 2016



On constate qu'un large tiers des ERP est entré dans le dispositif, que ce soit à travers un Ad'AP ou une demande de prorogation du délai de dépôt. Un second tiers est réputé accessible : 250 000 ERP dès la construction et 50 000 après travaux. Sur ces 300 000, seuls 137 013 se sont déclarés accessibles, ce sont donc plus de 162 000 qui manquent à l'appel. Enfin, le dernier tiers intitulé « Reste » représente les ERP pouvant être considérés comme non accessibles. Cependant, pourraient très bien s'y trouver un vivier d'ERP accessibles n'ayant jamais été repérés ni comptabilisés officiellement. En tout cas, ce sont tous ceux qui ne sont pas entrés dans le dispositif. Ce sont principalement des ERP de 5e catégorie isolés, soit les propriétaires ou exploitants les plus éloignés de l'administration et les plus difficiles à atteindre. Or, ces petits ERP comprennent à la fois les professions libérales (avocats, médecins, etc.) et les commerces de proximité. Ils jouent un rôle majeur dans la vitalité et l'attractivité des communes et, plus précisément, des centres-villes ou centres-bourgs. Ils sont, de fait, un levier essentiel d'accessibilité, et donc une cible privilégiée pour le dispositif.

L'administration a donc plusieurs défis à relever pour les mois et les années qui viennent :

- Convaincre les dubitatifs à entrer dans la dynamique d'inclusion sociétale, en se rendant accessibles. La mise en œuvre du dispositif sanctions relatif au non-dépôt d'Ad'AP ou au dépôt tardif devrait agir en ce sens.
- Suivre, après la phase d'engagement, celle de la réalisation des travaux, lesquels doivent démarrer dès maintenant.
- Poursuivre l'évaluation quantitative, mais surtout qualitative du dispositif, afin qu'à la sortie, un bilan concret et fiable puisse être fait pour servir de support à la poursuite du vaste projet de l'inclusion sociétale de tous.



ANNEXES

Annexe 1 : Interview d'Olivier Crepin – AdCF

Mots-clés : Confiance – Courage - Engagement

Olivier Crépin était présent à la concertation sur le volet Ad'AP, mandaté par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF). Le conseil d'administration de l'AdCF a adopté une position officielle le 10 décembre 2013 pendant la concertation.

Attentes

L'AdCF avait, en 2012, attiré l'attention sur les préjudices qui découlaient de la jurisprudence du Conseil d'État⁴³ qui avait confirmé l'annulation du Schéma Directeur d'Accessibilité (SDA) du réseau de transports publics de l'agglomération du Pays Voironnais. Consciente qu'elle serait incapable de respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2015, cette agglomération avait élaboré un Ad'AP transport avant l'heure, en programmant les travaux au-delà de 2015, en s'engageant à les faire dans ce nouveau délai tout en prévoyant des moyens de substitution pour les personnes en situation de handicap (transport à la demande de porte à porte). La jurisprudence de Voiron faisait courir d'énormes risques aux autorités organisatrices. Face à une telle insécurité juridique, la dynamique de mise en accessibilité a subi un véritable coup d'arrêt. L'AdCF, à laquelle s'est joint le GART, avait alors demandé une concertation tripartite entre l'État, les associations de personnes handicapées et les associations d'élus locaux.

La loi du 11 février 2005 a été votée sans méthodologie d'accompagnement pour sa mise en œuvre. Elle n'était pas tenable dans les délais. C'était le constat du rapport de Claire-Lise Champion dont nous avons partagé les conclusions et la proposition principale : la mise en place d'Agendas d'Accessibilité Programmée.

Lorsque Jean-Marc Ayrault lance le chantier, lors du CIH du 25 septembre 2013 et annonce une phase de concertation, nous en sommes donc pleinement satisfaits. Pour que cette concertation ait lieu, le Premier ministre garantit aux associations de personnes handicapées le non retour sur le principe d'accessibilité universelle, qui se traduit concrètement par la continuité de l'ensemble de la chaîne de déplacement.

L'AdCF a considéré qu'il aurait été injuste mais aussi incohérent de revenir sur ce principe fondamental, car celui-ci garantit la transversalité des politiques publiques de déplacements, d'aménagement de l'espace et d'accès aux services publics, mais notre association demandait en contrepartie :

- d'élargir le champ des dérogations possibles et, notamment, de préciser la définition sur les impossibilités techniques avérées (ITA) qui prendraient en compte les critères de pente (zones de montagne, contraintes topographiques), d'environnement et d'encombrement (centres historiques médiévaux par exemple) ;
- que les sanctions financières, en cas de non respect des engagements de l'Ad'AP, soient affectés aux travaux de mise en accessibilité dans le territoire et respectent un principe de soutenabilité (ratio d'endettement, capacité d'autofinancement, etc).

⁴³ CE, 22 juin 2012, n° 34336, publié au recueil Lebon



- de pouvoir rééchelonner la programmation de la mise en accessibilité au delà de 2015 sur l'ensemble des mandats – municipal et communautaire – (de 2014 à 2020), cette période correspondant au cycle du prochain contrat de plan État-région (CPER) par lequel les deux collectivités publiques s'engagent pour les prochaines 6 années en matière d'investissement pour les projets structurants des collectivités. Avec le GART, nous avons d'ailleurs bien perçu que toute demande de délais supplémentaires au-delà de 2020 n'était pas acceptable pour les associations de personnes en situation de handicap.

En effet, l'AdCF a défendu la nécessité d'un portage politique pour les Ad'AP, avec des responsabilités dans le domaine de l'accessibilité clairement assumées et exercées par les élus municipaux et intercommunaux dans le cadre d'un engagement de mandature. L'accessibilité doit être un mandat politique.

La concertation n'étant pas parvenue à trouver un accord sur les échéances de sortie du dispositif dérogatoire de l'Ad'AP et sur les délais supplémentaires, ce fut une vraie logique de négociation : nous demandions des délais supplémentaires en échange de vrais engagements, de nouvelles dérogations contre la mise en place de véritables sanctions sur le transport. En revanche, les sanctions devaient être soutenables, elles devaient également financer les travaux d'accessibilité. Le conseil d'administration de l'AdCF a ainsi proposé un principe de provision budgétaire ou de consignation, si le point d'étape de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) révélait un écart avec les engagements pris.

Points positifs et avancées

- Le respect de et pour toutes les parties prenantes. Globalement, les parties prenantes et la DMA ont su faire preuve collectivement de pragmatisme.
- La prise en compte des différents types de handicap.
- L'équilibre trouvé entre les sanctions, les délais et les dérogations.
- La prise en compte des pôles générateurs de déplacements et des notions de lignes structurantes et d'arrêts prioritaires pour les SDAP, mais aussi des critères de pente, d'encombrement et d'environnement, pour aboutir à la définition précise d'ITA.
- L'AdCF avait proposé que les Ad'AP ou SDAP puissent être co-signés par plusieurs maîtres d'ouvrage dans le cas d'imbrication de patrimoines et/ou de responsabilités via le recours à une autorité organisatrice ou d'un chef de file, comme c'est le cas dans le domaine des transports. Ce principe a été retenu dans l'ordonnance.
- La possibilité pour les maîtres d'ouvrage d'ERP de recourir à des groupements de commandes et, pour les Ad'AP, de s'inscrire dans les plans pluriannuels d'investissement (PPI) de territoires afin d'optimiser la dépense publique locale.
- Les ratios pour définir les seuils de taux d'endettement et d'autofinancement.
- La disposition de provision comptable, appliquée à l'issue d'une première période opérationnelle, dans le cas où les travaux ont été engagés, mais n'ont pas été finalisés dans les délais prévus par l'Ad'AP.
- Chaque année de l'Ad'AP sera utile ! Pendant la concertation, nous avons toujours dit que l'année 2014 ne devait pas être une année blanche et devait être consacrée à la finalisation des derniers diagnostics d'accessibilité et à la préparation de projets d'Ad'AP sans attendre la fin du processus de ratification de l'ordonnance.

Cette concertation a fait prendre conscience à l'ensemble des parties prenantes que l'accessibilité n'était pas une contrainte mais bien un investissement que nous devons réaliser collectivement. C'est ce qu'a rappelé Jean-Marc Nicolle, administrateur de l'AdCF, lors de la séance finale de la restitution au début du mois de janvier 2014.



Nous souhaitons également la mise en place de concertations locales dans l'élaboration des Ad'AP et SDAP. Une fois le projet créé, il serait présenté et travaillé en concertation dans le cadre des commissions intercommunales pour l'accessibilité (CIA).

Nous avons souscrit à la demande des associations de personnes en situation de handicap, exprimée fortement par l'APF : la mise à la disposition par les maîtres d'ouvrage et gestionnaires d'ERP d'une information transparente pour les usagers, laquelle s'est traduite par le registre d'accessibilité.

Point suscitant une réserve

En revanche, l'AdCF, comme le GART, regrette qu'une seule période de 3 ans pour le transport urbain (contre 6 ans pour les transports interurbains), alors même que la recomposition de la carte de l'intercommunalité se traduira par des extensions de périmètres de transports au cours de ces trois prochaines années.

Durée et méthode de la concertation

La durée était suffisante. Cette concertation a été constructive car elle a véritablement débouché sur quelque chose d'opérationnel. Il y avait de la gravité dans notre tâche et tout le monde en avait conscience. Nous révisons un monument législatif. Le travail était important et délicat. Il faut saluer l'habileté remarquable de Marie Prost-Coletta pendant toute la durée du processus ainsi que le pragmatisme de Claire-Lise Champion.

Dispositif final

Au final, le dispositif en place correspond aux conclusions de la concertation. Maintenant que les « règles du jeu » sont connues par tous, il va falloir passer « du dire au faire ». Au delà de la campagne d'information gouvernementale, les élus locaux et les AOT devront bénéficier d'un accompagnement méthodologique et de la mise en réseau de l'ingénierie publique pour appréhender le futur environnement normatif qui découle de l'ordonnance du 26 septembre 2014. Nous constatons déjà sur le terrain une forte mobilisation et d'énormes progrès, non seulement dans la prise de conscience mais aussi dans la mise en œuvre de la politique locale d'accessibilité.



Annexe 2 : Interview de Monique Beyssen et Noël Baekelandt – APAJH

Mots-clés : Travail important – Constructif – Productif

Monique Beyssen est membre du bureau national de l'APAJH et a participé au chantier de concertation relatif au dispositif Ad'AP uniquement et pas au chantier ajustement normatif. Elle représentait la parole politique de cette fédération et était accompagnée d'une autre personne qui apportait son expertise technique.

Noël Baekelandt est le secrétaire général de la fédération et n'a pas participé à la concertation.

M. Beyssen faisait le lien entre les réunions et la fédération afin de porter la parole de la fédération et non la sienne.

La fédération des APAJH est une association, créée en 1962, composée de personnes en situation de handicap ou non et œuvre pour l'ensemble des handicaps. Elle a pour objectif l'inclusion des personnes en situation de handicap et défend des valeurs citoyennes, laïques et solidaires.

Attentes

« Nous sommes arrivées avec comme objectif principal de trouver un moyen de négocier l'échéance du 1^{er} janvier 2015. Les associations sont marquées politiquement et ont des positions très différentes les unes des autres. L'APAJH voulait à tout prix protéger la loi de 2005, considérée comme bonne, alors que certaines associations défendaient son abrogation et que d'autres (comme l'UNAPEI et l'APF) voulaient recourir au volet sanction de la loi de 2005 et porter plainte contre des ERP, de gestion publique comme privée. Nous souhaitons, de notre côté, trouver le processus le plus rapide pour atteindre le plus d'accessibilité, le plus vite possible (toute raison gardée).

Méthode de concertation

La concertation a démarré sur un tour de table de constats, illustrés par des présentations d'exemples positifs et négatifs. Tout le monde s'est accordé sur certains manquements de la loi de 2005, notamment l'absence de sanction pour non-respect de la loi.

De ce constat a découlé l'affirmation du besoin de trouver un moyen de gérer l'échéance du 1^{er} janvier 2015.

Nous avons travaillé sur deux volets (ERP et transports), point par point : les ERP de 5^e catégorie, les gros patrimoines, les formulaires Cerfa, les sanctions, les délais de dépôt et d'exécution...

L'objectif constant et commun a toujours été la recherche de consensus. Ainsi, il était possible de revenir sur un point précédemment abordé. Il n'y a eu aucun verrouillage de la part de la DMA. Les points qui n'ont pas abouti à un accord étaient notés comme tels. Les comptes rendus étaient envoyés avant le week-end, il était donc possible de les lire et de préparer la réunion à venir, la semaine suivante.



Le rythme nous allait. C'est seulement à la fin qu'on a senti la pression augmenter à l'approche de l'échéance qui nous avait été fixée.

Points positifs

Postures consensuelles et constructives de la part des restaurateurs et des commerçants.

La recherche du consensus qui visait à éviter les blocages et à faire avancer l'accessibilité et la société.

La démarche même de concertation.

Points bloquants

les délais de dépôt d'Ad'AP. Certaines associations voulaient que les dépôts soient faits le 1^{er} janvier 2015 pendant que des professionnels ou des élus demandaient plus de temps, sans préciser combien. Un consensus a été dégagé sur un dépôt un an après la publication de l'ordonnance.

Partie transports : la durée du renouvellement du matériel roulant ferroviaire ou de transport collectif posait problème. En effet, le matériel, coûteux, dure en moyenne au moins 15 ans (voire davantage : pour la SNCF, c'est 30 à 40 ans !). Il y avait donc un souci entre d'un côté laisser ce matériel aller jusqu'à son terme et voir ainsi l'accessibilité reculer d'autant, et d'un autre côté imposer son renouvellement immédiat, entraînant ainsi de lourdes conséquences financières, peu raisonnables.

Le dispositif final est globalement fidèle aux conclusions issues de la concertation, réunies dans le rapport relatif à l'Agenda d'Accessibilité Programmée au Premier ministre.

On aurait aimé voir abordée l'accessibilité à la culture qui est encore à la traîne.

Avancées principales

Mise en place d'un dispositif concret de déploiement de l'accessibilité.

La campagne Plus Belle La Vie ensemble a fait évoluer certaines personnes, comme on a pu le constater ».



Annexe 3 : Interview de Fanny Favorel – CdCF

Mots-clés : Enrichissement - consensus

Fanny Favorel-Pige a participé au chantier de concertation organisé par Marie Prost Coletta, en tant que représentante du Conseil du Commerce de France, organisation professionnelle regroupant plus de 30 fédérations professionnelles et qui travaille pour défendre les intérêts du commerce.

« Nous travaillons en étroite collaboration avec Périfem, qui est une association spécialisée sur les aspects techniques de la réglementation relative au commerce.

Avec Franck Charton, délégué général de Périfem, nous sommes arrivés à la concertation en ayant conscience que l'accessibilité était un sujet sensible politiquement et légitime socialement. Notre objectif n'était pas de remettre en cause la loi de 2005, ni le principe de l'accessibilité universelle. C'est d'ailleurs le discours que nous avons toujours tenu en interne. Nous nous sommes engagés dans la concertation avec l'objectif d'obtenir certains assouplissements qui nous semblaient importants. La collaboration entre le CdCF et Périfem sur ce sujet fut un atout car nous nous complétions en matière de compétences et de population d'entreprises.

Attentes

Il est vrai que pour nous le principal sujet à enjeu qu'était la largeur des allées avait déjà été abordé en 2010 et nous y avons obtenu des avancées, pour nous, plutôt satisfaisantes. En octobre 2013, nous sommes donc arrivés avec peu d'attentes techniques précises, contrairement aux associations de personnes handicapées, mais plutôt avec la volonté d'œuvrer pour un assouplissement réglementaire afin de rendre cette réglementation, parfois irréaliste et déconnectée du terrain, plus pragmatique. On a surtout veillé à ne pas durcir la réglementation et à chercher à alléger certaines contraintes administratives et techniques telles celles liées à la question de l'entrée des magasins. De même, nous étions favorables au principe des dérogations collectives (une commune atteste de l'ITA pour tous les commerçants d'une zone précise de mettre en accessibilité leur porte d'entrée), mais nous avons préféré ne pas monter au créneau sur ce point qui aurait généré des tensions et des discussions. Nous avons, pour la boucle à induction magnétique (BIM), tenté de limiter son obligation là où c'était possible et réaliste.

Le seul point à véritable enjeu pour nous était finalement la question de la formation que nous ne souhaitions pas être rendue obligatoire. En effet, la formation est coûteuse et nous aurions eu près d'1,7 millions de salariés à former. On était ici face à un archétype de la disproportion entre les objectifs (louables) de la loi relative à l'accessibilité universelle et la réalité. Nous avons donc veillé à ce qu'il y ait des outils de sensibilisation mis à disposition des commerçants pour améliorer l'accueil des personnes handicapées dans les magasins.

Avancées

La largeur des allées. C'était un point très important car elles seules déterminent la perte sèche ou le gain de 20 à 25 % de la capacité de rayonnage.

Pour l'entrée des magasins : l'introduction des rampes amovibles.

La dérogation attribuée lorsque l'AG des copropriétaires refuse la réalisation des travaux nécessaires à la mise en accessibilité.



La prise en compte de la réalité et le maintien des différentes hauteurs de marches existantes.

La possibilité pour un petit ERP de ne rendre accessible qu'une partie de son local.

La meilleure avancée reste cependant l'introduction du cas des ERP neufs dans du bâti existant.

Points bloquants

L'obligation des ERP accessibles de faire une attestation, contrairement à avant et alors qu'on parlait d'assouplissement.

Pas de concertation sur l'élaboration des Cerfa alors que cela aurait peut-être pu éviter quelques écueils.

Les délais de mise en œuvre étaient trop courts. Il aurait fallu les faire démarrer à la ratification de l'ordonnance afin de laisser le temps suffisant à l'absorption de la réglementation, à la diffusion et la communication du dispositif et éviter de perdre des mois inutilement. Il n'y a pas eu le temps nécessaire pour vérifier si l'ensemble de l'édifice était suffisamment solide pour ne pas se transformer en usine à gaz.

Nous avons regretté la remise en cause par certaines parties prenantes, au moment de la ratification de l'ordonnance, du consensus établi grâce à cette concertation. Cela a pu jeter le doute sur tous les consensus qui avaient pour autant été obtenus. Nous aurions pu faire du lobbying auprès des parlementaires, nous aussi, mais nous nous y sommes toujours refusés au nom du respect du consensus.

Durée et méthode de concertation

Pendant cette concertation, chacun a fait des efforts, il y a eu une véritable qualité d'écoute. Il y a eu, à mes yeux, une vraie concertation, même si elle a été menée tambour battant. Nous avons tous dû travailler à marche forcée, les comptes rendus tombaient parfois la veille au soir pour le lendemain matin. Ce fut difficile de gérer ces délais extrêmement courts, ce rythme très rapide et, parallèlement les dossiers au CdCF qui devaient continuer à avancer. Le rythme très rapide a eu comme conséquence que certains points n'ont pas été perçus et ont été découverts après coup, lorsque c'était finalement trop tard. Mais ce fut un beau projet, pendant lequel chacun a pu faire valoir ses intérêts et avait la possibilité de se faire entendre. Marie Prost-Coletta a été une figure centrale de la concertation qu'elle a réussi à porter et à mener jusqu'au bout.

Dispositif final

Il y a, à mon sens, peu de différences entre le dispositif final et la fin de la concertation. Je ne me sens pas flouée par celle-ci. Je suis plutôt contente du résultat, notamment le fait que la nouvelle réglementation intègre tous les handicaps et pas uniquement le handicap moteur.

Un point positif : la mise en place des outils d'autodiagnostic du niveau d'accessibilité. Avec le recul, pour mieux sensibiliser les acteurs et anticiper l'application de la loi de 2005, il aurait peut-être été préférable de prévoir la réalisation d'un diagnostic pour tous les ERP (avec un outil d'autodiagnostic pour les ERP de 5ème catégorie).



Points négatifs :

- La communication autour de l'après 27 septembre 2015 a mal fonctionné.
- Le chevauchement de plusieurs calendriers pose problème (ex : l'obtention du PV de l'AG des copropriétaires peut prendre trop de temps par rapport au besoin de déposer l'agenda).
- Le dispositif aurait besoin d'un accompagnement plus fort des communes vis-à-vis des commerces.
- Un dispositif de dérogations collectives pour une zone portée par les communes aurait du sens en termes d'efficacité plutôt que de demander à chaque gestionnaire de faire la démarche.
- La complexité de la procédure est un frein à l'entrée dans le dispositif ».



Annexe 4 : Interview de Thierry Jammes – CFPSAA

Mots-clés : violence – rapide – noyé

La Confédération Française pour la Promotion Sociale des Aveugles et Amblyopes regroupe plus de 20 associations œuvrant en faveur de la déficience visuelle était représentée par Thierry Jammes.

« Avant la concertation, Marie Prost-Coletta avait eu une bonne démarche en créant des GT réunissant personnes handicapées et professionnels. Cela a permis aux gens de se rencontrer, de coucher quelques lignes communes. Les syndicats hôteliers ont pu ainsi se rapprocher, chose qui n'existait pas auparavant.

Je me suis présenté, avant le lancement de la concertation, avec 60 revendications émanant de la confédération, auprès de Marie Prost-Coletta. J'en ai laissé 30 de côté après négociation avec MPC.

Chaque compte rendu aurait pu être rediscuté, mais il y avait la volonté de ne pas bloquer la machine qui se lançait.

L'ambiance a été très tendue dès le début. Il y a eu un vrai décalage entre les associations et les professionnels car ces derniers étaient tous accompagnés de juristes rompus à ce type d'exercice alors que les associations se sont présentées seules, avec parfois leur simple bonne volonté, et n'étaient pas préparées à cela. Le combat n'était pas à armes égales. Ainsi, j'ai parfois obtenu satisfaction sur un point, mais c'était pour mieux devoir reculer sur un second qui était pourtant plus important en comparaison. Cependant, j'étais coincé : en face on me rétorquait : « vous avez obtenu ceci, il y a 5 min, donc à votre tour de lâcher du lest ». Un exemple probant : l'obtention de l'affichage du numéro de rue pour chaque porte versus le rejet de la pose d'une BEV⁴⁴ devant un escalator. Pourtant, le premier était du confort alors que le second relève de la sécurité. C'est dans ces moments-là que je pouvais ressentir le décalage entre eux et nous. La représentante de l'UNISDA n'a pas du tout été entendue. Il faut avoir en tête que nous étions 4 face à un bloc de 20/30 personnes, au sein desquelles se sont très vite dessinés deux camps : ceux qui voulaient avancer et ceux qui ne voulaient rien faire.

Il y avait également un décalage au sein des associations. En effet, l'APF était en position de leader, comme depuis toujours. La réglementation existante a toujours été avantageuse pour eux, par rapport aux autres handicaps. Cette concertation aura au moins permis d'essayer de rééquilibrer, mais au détriment du handicap moteur.

Méthode retenue

La méthode retenue (envoi des points à aborder par les acteurs, points réorganisés et ventilés sur les différentes réunions) était bonne. Le principal problème était le peu de temps pour la concertation. Le rythme était extrêmement rapide, tout le monde avait beaucoup de pression sur ses épaules. Pour ma part, cela me demandait un travail colossal alors que je n'étais pas déchargé de mes dossiers courants, en parallèle. Néanmoins, ce rythme d'abattage était violent, mais me semble nécessaire pour faire bouger les choses. Il fallait ce rythme implacable pour que les gens acceptent de discuter et rechercher un consensus rapide sans tergiverser pendant des heures. Beaucoup de personnes présentes ne voulaient rien faire. Par exemple : Perifem, qui regroupe les plus grosses enseignes commerciales, ne fait strictement rien pour les PAM.

⁴⁴ Bande d'éveil à la vigilance



Les avancées :

- 25 cm au lieu de 40 cm en ce qui concerne les obligations d'un garde corps ;
- contrastes sur les basiques (portes, interrupteurs) ;
- bande de guidage depuis parking extérieur jusqu'à la porte d'entrée (mais problème d'interprétation des textes déjà avec certains qui installent la bande à partir de la place GIC. Or de nombreux PAM viennent en transport collectif et passent, par conséquent, par le portail d'entrée sur rue) ;
- repérage visuel sur les éléments vitrés recto verso (pour les portes)
- guider de la porte d'entrée à l'accueil ;
- escaliers : rétrécir le pas de freinage de l'éveil à la vigilance de 50 cm à l'équivalent du giron de la marche dans certaines circonstances ;
- appliquer le principe de l'abaque de détection afin de protéger le dessous de l'escalier ;
- appliquer le principe de l'abaque de détection dans les parkings (potelets...) ;
- méthodologie : harmonisation des points techniques acquis qui s'appliquent automatiquement de l'ERP au bâti et réciproquement.

Ce qui était très positif, c'est que la déficience visuelle était abordée dans la chaîne de déplacement.

Points bloquants :

- Le terme de balise sonore n'est pas utilisé dans la réglementation, même si la réglementation permet son utilisation ;
- la taille de 1,5 cm du numéro de rue est inutile, car beaucoup trop petite. Pour l'intérieur, la réglementation n'est pas claire exceptée pour les hôtels ;
- la sécurisation des marches isolées intérieures et extérieures refusée par le CNOA alors que c'est particulièrement dangereux ;
- les abris voyageurs : les poteaux sont toujours aussi difficiles à trouver pour une PAM ;
- l'absence de mise en place d'un mode d'information unique sur le transport public par AOT.

Je ne peux pas me plaindre car les PAM ont obtenu beaucoup d'avancées quant à la sécurisation de leurs parcours.

Points que j'aurais aimé aborder :

Il n'y a pas eu de négociation sur les transports car les transporteurs ne se sont pas présentés le jour J (14 janvier). Il était pourtant important de discuter sur les arrêts de bus et les abris voyageurs car les poteaux (inaccessibles visuellement) restent majoritaires en province.

- Un moyen d'information unique sur les AOT ;
- problème de l'information donnée aux PAM sur un quai à partir de deux lignes ».



Annexe 5 : Interview de Jean-Paul Le Divenah – CGEDD

Mots-clés : Approfondi – Franc et direct

Jean-Paul Le Divenah était présent à la concertation en qualité de membre de la mission d'appui à la DMA. Il travaille au sein du Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD).

« J'étais présent sur les deux chantiers de concertation en tant qu'expert. J'ai travaillé aux côtés de Marie Prost-Coletta et Eric Heyrman et les ai accompagnés au début de la rédaction des textes faite à partir des propositions issues de la concertation.

J'ai en effet été directeur de cabinet de Valérie Létard de 2007 à 2009, lorsqu'elle était secrétaire d'État chargée de la Solidarité. Nous avons notamment travaillé sur la question du handicap et de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005. J'ai d'ailleurs plus une connaissance politique et institutionnelle que technique de la question. J'ai préparé et conçu la 1^{ère} Conférence Nationale du Handicap en 2008.

J'ai travaillé aux côtés de Claire-Lise Campion pour la rédaction du rapport Réussir 2015 publié en mars 2013. Ma position était la suivante : il est nécessaire de trouver une solution pour l'après 2015. Si rien n'est fait, les associations n'auront d'autre choix que le recours pénal en portant plainte contre les gestionnaires d'ERP inaccessibles. Or, c'est socialement et politiquement catastrophique. Le principe des Ad'AP a été posé dans ce rapport.

Mes attentes lors du chantier concertation étaient :

- faire comprendre aux associations que les Ad'AP sont une bonne chose ;
- arriver à un consensus sur les dispositions ;
- faire attention aux délais proposés afin qu'ils soient raisonnables.

Les personnes présentes autour de la table étaient tout à fait légitimes et pertinentes. Manquaient les collectivités locales, invitées, mais qui se sont peu déplacées, à l'exception de l'Assemblée des Départements de France (ADF).

Avancées

L'acculturation. Le mélange de personnes aux intérêts antagonistes a permis aux uns et aux autres de se découvrir mutuellement et de mieux se comprendre. Les gens ont pu avancer leurs propres problèmes qui devenaient ceux du groupe. Les associations ont pu expliquer leurs besoins, l'administration ses contraintes quant au calendrier, et les professionnels et les élus leurs contraintes techniques et financières.

Il y a eu un consensus large sur la question du transport scolaire, même s'il me semble que les associations sont revenues dessus depuis. Tout le monde a validé la non-pertinence de rendre accessible la totalité des points d'arrêt scolaires.

Point manquant

L'accessibilité des TIC (technologies de l'information et de la communication).



Point bloquant

La durée des agendas. Aucun accord n'a émergé. Le gouvernement a dû trancher.

Dispositif final

Ce dispositif me semble en cohérence avec la concertation, même s'il est exigeant pour les gestionnaires et les maîtres d'œuvre.

Son point faible est peut-être la fragilité du processus d'instruction qui est complexe et de fait risque de s'enrayer à l'épreuve des délais extrêmement contraints associés à l'afflux des dossiers.

L'aspect contraignant et obligatoire des Ad'AP aurait peut-être dû être transposé aux collectivités locales dès 2005, à travers la nomination d'un élu en charge de ce dossier. Cela leur aurait peut-être évité d'être pris en tenaille aujourd'hui entre les restrictions budgétaires et les obligations de mise aux normes ».



Annexe 6 : Interview de Frédéric Denisart et Maxime Dutilleul – CNOA

Mots-clés : Efficacité – Collégialité – Responsabilité

Le CNOA a participé à la concertation sur le chantier d'ajustement normatif pour les volets ERP et logement, en tant qu'institution privée chargée d'une mission de service public, sous tutelle du ministère de la Culture. Frédéric Denisart est également président du groupe de travail cadre bâti de l'OBIACU.

Attentes

« Nous sommes arrivés avec la volonté d'obtenir une amélioration de la rédaction de la réglementation. Il faut que celle-ci soit claire afin que les architectes comprennent bien ce qui leur est demandé et puissent l'appliquer correctement, en faisant en sorte d'éviter toute possibilité d'interprétation, laquelle est justement source d'erreur. Le fait de penser en termes de qualité d'usage a été la clé. En effet, c'est une manière de penser intéressante qui non seulement donne clairement à l'architecte l'objectif qu'il doit atteindre, mais lui laisse également la liberté de trouver la solution la plus adéquate par rapport au chantier en question ».

Méthode retenue

« La méthode de travail a été irréprochable et très efficace. Le rythme était rapide, mais cela a permis une assiduité de tous, indispensable pour la négociation. En effet, laisser passer trop de temps ou ne pas avoir les mêmes personnes réunies est nuisible à la qualité des échanges. Avoir les mêmes personnes autour de la table a également permis aux gens de prendre la mesure de la responsabilité qui leur incombait ».

Le but de cette concertation, partagé par tous, était d'ordre consensuel. Il y avait, schématiquement, deux parties présentes : les usagers/consommateurs et les professionnels/faiseurs. Le CNOA avait une place particulière car la plus neutre de tous. En effet, en tant qu'architectes, nous avons un regard et une posture purement technique, et non économique comme certains. Marie Prost-Coletta donnait la parole à tout le monde et généralement nous terminions le tour de table en apportant un avis, favorable ou non, sur les différents points techniques discutés. Quand il y avait un point bloquant, on nous sollicitait car nous représentions la figure du sachant, capable de mesurer la faisabilité des points en question. Le fait d'avoir, en amont, déjà travaillé avec les associations sur la question de la qualité d'usage, d'avoir mis en place un groupe de travail sur l'accessibilité et signé en 2012 une charte d'engagement pour l'accessibilité avec les quatre principales associations de personnes handicapées, avait permis de créer une relation de confiance avec elles, utile pendant la concertation. En effet, lorsque nous validions un point, celui-ci n'était plus discuté.

Le rythme rapide était doublé d'un choix (connu de tous) de méthode d'incrémentation sans retour en arrière possible. Les sujets à aborder ainsi que leur ordre ont été annoncés en amont, afin que chacun puisse réfléchir et arriver armé le jour J. Ils étaient traités méthodiquement point par point dans le cadre des objectifs du chantier d'ajustement normatif, à savoir : améliorer, simplifier la réglementation en vigueur et non pas la refondre. De fait, si un point débouchait sur un consensus, celui-ci était acté et ce, définitivement ; s'il n'y avait pas consensus, le sujet était clos et l'on passait au point suivant, sans rien changer à la réglementation actuelle le concernant.



En revanche, s'il était impossible de revenir en arrière, il n'y avait pas de contrainte de temps pour traiter chaque sujet. S'il fallait dix, vingt, quarante minutes, nous étions libres de les prendre. Tout le monde sachant qu'il y avait un sablier général et connaissant la liste des points à aborder, chacun était responsable. Le rythme était rapide, mais il a participé à l'efficacité de cette concertation. Nous n'avons pas souffert particulièrement de la masse de travail que cela nous donnait, en termes de relecture et de présence aux réunions, contrairement à d'autres qui en ont très certainement davantage pâti.

Le positionnement des uns et des autres a été constructif, et notamment les associations de personnes handicapées. Elles étaient volontaires pour discuter et négocier et toutes étaient dans une démarche positive. L'APF voulait clairement faire avancer les choses. Les échanges ont donc été constructifs car chaque partie avait la possibilité d'expliquer ses besoins et ses contraintes. Cela a permis aux gens de se comprendre et d'aboutir à des solutions consensuelles. C'est peut-être là le premier point positif de ce chantier d'avoir mis autour de la table des gens qui ne se connaissaient pas et ne se parlaient pas. Finalement, seule la fédération des promoteurs immobiliers (FPI) a adopté une posture moins consensuelle et plus lobbyiste, et finalement n'a pas respecté la règle de ne jamais revenir sur un point ayant fait précédemment consensus. Ce fut le cas sur les travaux modificatifs acquéreur (TMA) et l'APF n'a pas accepté le fait d'avoir, pour sa part, pratiqué constamment la politique de la main tendue et le respect des règles du jeu, pendant que d'autres foulent aux pieds les règles du jeu. Et cette impression d'avoir beaucoup donné pour au final, en échange, recevoir peu, a eu un effet très négatif sur l'APF, qui a réagi en refusant de négocier lors de la dernière réunion. Par exemple, l'APF est allée jusqu'à dire que dans les faits, un Usager en Fauteuil Roulant (UFR) pouvait passer un seuil de plus de 2 cm. Le problème, c'est que leur souplesse pratique leur a permis d'obtenir en retour jusqu'à 9 ans de délais supplémentaires pour certains ERP. Or 9 ans, ce n'est pas raisonnable.

Points positifs

Réunir des gens qui ne se parlaient pas et leur permettre de se découvrir et mieux s'appréhender.

Le principe des solutions d'effet équivalent. Ne pas figer les solutions à 2014 permet la liberté d'invention et laisse la place aux progrès, qu'ils soient technologiques ou techniques.

Passer de la logique de solutions de la loi de 2005 à une logique de qualité d'usage.

Point négatif

La fracture générée lors des débats sur les Travaux Modificatifs Acquéreur (TMA), concernant le logement.

Remarques sur le dispositif Ad'AP tel qu'il a été mis en place

Point positif

Le principe de l'Ad'AP est extrêmement intelligent.

Le principe de l'agenda avait déjà été posé chez nous, dès 2007. C'est en fait l'opportunité que l'on donne à un gestionnaire de réfléchir à la valeur de son patrimoine bâti. Puis, il s'agit d'une étude de faisabilité pour ensuite travailler à réaliser les objectifs d'accessibilité, à travers des travaux et/ou des aménagements. C'est d'ailleurs comme ça qu'on le vend.



Point négatif

La lourdeur du dispositif.

On n'a pas donné les moyens aux gens de prendre en main le sujet, qui est pourtant technique et complexe. Il a manqué un mode d'emploi méthodologique pour les gestionnaires et ce, avant le 1^{er} janvier 2015, dans le but de préparer le terrain en les sensibilisant à la question et en leur expliquant ce qu'ils allaient devoir faire afin qu'un maximum de personnes soient opérationnelles dès le 1^{er} janvier. Or, il n'y a eu aucune réunion pour informer les acteurs de la concertation de l'avancée de la rédaction des textes. Entre février et octobre 2014, ce fut « silence radio » de la part de la DMA. Une rupture totale de communication d'autant plus frappante qu'elle arrivait après trois mois d'échanges intenses. Au CNOA, nous avons eu l'impression d'avoir tout donné et de n'avoir rien en retour. Nous avons découvert les Ad'AP dans un article du Moniteur ! Or, si on avait été tenu au courant avant, nous aurions pu anticiper et préparer les architectes afin qu'ils soient en ordre de marche au 1^{er} janvier. En réalité, nous avons eu beaucoup de questions opérationnelles auxquelles il nous était difficile de répondre car nous-mêmes avons besoin de temps pour intégrer les modalités du dispositif et la nouvelle réglementation.

Il y a eu une seule réunion, à l'été 2014, pour nous présenter officiellement le travail finalisé. Il était donc inutile de faire des remarques car les travaux de rédaction étaient achevés. Nous comprenons que le ministère ne puisse pas communiquer ouvertement sur des textes législatifs inachevés. Néanmoins, cela était possible de faire état des avancées par respect pour l'engagement des acteurs de la concertation, pour gagner en efficacité en profitant de leur expertise. Par exemple, le dispositif actuel coûte beaucoup trop cher pour les petits exploitants, et nous aurions été en mesure d'alerter immédiatement l'administration sur ce point.

De plus, la lourdeur du dispositif le met en péril : le terrain est plombé. Les exploitants sont effrayés par la complexité et le coût des dossiers Ad'AP qui présagent des coûts de travaux ; les services instructeurs sont noyés sous les dossiers. De fait, des aberrations apparaissent. Certains dossiers, pourtant très légers, sont refusés au motif qu'il manque certaines pièces. Cela engendre donc des frais supplémentaires (pour ceux qui sont passés par un professionnel tiers). Au final, l'élaboration du dossier aura coûté bien plus cher que les quelques aménagements prévus.

Enfin, le montant des sanctions n'est pas cohérent : 1 500 euros pour un petit ERP, cela représente beaucoup d'argent pour lui, alors que 5 000 euros sont une broutille pour un gros ERP.

Ainsi, autant la méthode de concertation a été excellente, autant la mise en œuvre qui a suivi est un gâchis ».



Annexe 7 : Interview de Benoît Chauvin – GART

Mots-clés : Bon état d'esprit – Sérieux – Efficace

Le Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART) est une association d'élus, créé en 1982, qui regroupe les régions, les départements et les autorités organisatrices urbaines. Il travaille en collaboration avec l'Assemblée des départements de France (ADF), l'Association des Régions de France (ARF) et l'Association des Communautés de France (AdCF). Le GART est la structure spécialisée dans les transports collectifs. Elle est paritaire et composée de 22 élus de gauche et 22 élus de droite. Ainsi, toute décision prise par le conseil d'administration, permettant un portage politique par tous les acteurs de l'Assemblée et du Sénat sensibilisés par le transport.

« Mandaté par nos élus du conseil d'administration dont les représentants accessibilité étaient M. Jean-François Malbrancq et M. Denis Leroy qui ont été auditionnés par Mme Claire-Lise Champion. J'ai travaillé en étroite collaboration avec l'AdCF, notamment M. Olivier Crepin, responsable du développement économique, des transports et de la mobilité.

Dès 2012, le GART a travaillé sur un bilan des SDA et a accompagné la communauté d'agglomération du Pays Voironnais jusqu'au conseil d'État se rendant compte des difficultés pour les réseaux d'aboutir dans les délais avec les contraintes fixées par la loi de 2005.

Attentes

Nous souhaitons aboutir à un équilibre du triptyque sanctions, délais et dérogations. Il était important, en matière de délais, de permettre aux élus de pouvoir porter le dossier accessibilité tout au long de leur mandat. Nos élus ont accepté le principe de sanctions pour le transport dans la mesure où, si les délais sont raisonnables, les travaux deviennent réalistes et réalisables.

Pendant cette concertation, nous étions conscients que l'accessibilité totale n'était pas possible de par l'ampleur de la tâche à l'échelle nationale. Dès lors, nous avons compris, pendant les négociations, le rôle important de l'outil d'impossibilité technique avérée (ITA). Nous avons donc évoqué la pertinence de priorisation des travaux :

En premier, réalisation des travaux concernant les arrêts les plus fréquentés par les usagers en prenant en compte le principe de Pareto (20 % des arrêts touchent 80 % des usagers).

En deuxième, réalisation des travaux sur les arrêts les plus complexes.

Sortie définitive des arrêts départementaux interurbains peu fréquentés dont la mise en accessibilité serait financièrement lourde.

Le GART considérait et considère toujours l'importance de l'inclusion des personnes en situation de handicap. Nous avons donc la position suivante : aller de l'avant dans l'accessibilité, tout en rendant plus pragmatique la loi de 2005. Pour cela, il fallait prioriser les travaux pour maîtriser les coûts (on parle de 46 milliards d'euros pour mettre en accessibilité le territoire national). La loi de 2005 était très ambitieuse. Par exemple, la mise en place d'ascenseur d'accès au quai de gare (métro, train, etc.) était obligatoire et s'est révélée un frein car extrêmement coûteuse. Alors qu'une utilisation d'élévateur, moins coûteux, aurait pu permettre à plus d'équipement de quais. Il était important de lever ces freins sur le terrain.



Enfin, cette loi se heurte toujours à une réalité contre laquelle il est difficile de faire évoluer qui est la culture d'un pays. En France, la priorité a toujours été historiquement donnée au plus fort. La loi du 11 février 2005 a du mal à compenser le décalage entre ce fait sociologique et l'objectif d'accessibilité universelle. Si des progrès sont constatés, il faudra beaucoup de temps pour en venir à bout.

Points positifs :

L'équilibre trouvé entre sanctions/délais/dérogations pour permettre l'équité.

La bonne entente et le respect des convictions défendues par chacun pendant les négociations, même s'il y a eu des moments de forte tension. Ce fut toujours sérieux, efficace et convivial.

Points négatifs :

Les associations n'avaient pas toutes les ressources humaines nécessaires à une concertation de 140 heures pour exprimer au mieux leurs revendications. Certaines associations ont dû en pâtir.

Beaucoup de thématiques traitées ont tourné autour du handicap moteur. Nous aurions aimé entendre plus les associations traitant des autres handicaps (cognitif, visuel, auditif, etc.). La résultante pour le transport scolaire n'a pas davantage permis d'aboutir sur un texte plus flexible traitant de la complexité des multitudes de cas de handicap.

Durée et méthode retenue de la concertation

La durée était bonne car il n'y a eu aucune démobilitation. Elle a également permis de respecter les délais impartis prévus au calendrier général. Le rythme était soutenu, mais c'était le rythme qu'il fallait. En effet, en ralentissant, on risquait de perdre en efficacité. Même si tout le monde n'avait pas les moyens humains nécessaires à ce marathon.

Le dispositif final nous convient car il est l'œuvre d'un compromis tenant compte des attentes du plus grand nombre ».



Annexe 8 : Interview de Gilles Garitte – Norma Concept

Mots-clés : Utile -Confictuel

Lors de la concertation, Gilles Garitte représentait Norma Concept, bureau d'études positionné au croisement des maîtres d'ouvrage, des usagers et des administratifs.

Attentes

« Pour ma part, j'arrivais avec une demande principale qui était de créer une réglementation particulière pour le cadre bâti existant. En effet, jusqu'alors, il n'existait pas de réglementation pour les ERP nouveaux créés dans un bâti existant alors que c'est une situation fréquente sur le terrain. Or, cette demande a été obtenue. Je n'entre pas dans le détail du contenu du décret du 8 décembre 2014 car ce n'est pas le sujet.

Points négatifs

La posture des uns et des autres, peu propice à la discussion.

J'ai pu constater un vrai problème de dogmatisme de part et d'autre de la table, allant parfois jusqu'à la caricature avec d'un côté les méchants commerçants riches qui ne veulent pas déboursier un centime et de l'autre les pauvres personnes handicapées. J'ai eu plusieurs fois l'impression que les gens venaient pour en découdre. De plus, cela pouvait être accentué par certaines personnes qui, par leur posture discutable, en venaient à discréditer l'ensemble de l'organisme ou de la profession qu'elles représentaient (notamment, les médecins). Cela amène également à s'interroger sur le principe de consensus dans un tel contexte, puisqu'il peut être perçu comme une satisfaction pour personne, une insatisfaction collective et générale.

Enfin, je suis resté perplexe devant certaines personnes qui adoptaient un double discours. Par exemple, l'APF a affirmé que le dispositif Ad'AP était acceptable, tout le long de la concertation (même si elle n'était pas d'accord sur la durée à accorder). Pourtant, à la fin elle est partie en claquant la porte et en criant à la manipulation.

Le partage des travaux entre le propriétaire et le locataire dans le cas des ERP commerciaux dont l'exploitant n'est pas le propriétaire.

La concertation n'a pas bien anticipé les problèmes que cela génère maintenant sur le terrain. Le pire est lorsque le propriétaire est une copropriété. Aujourd'hui, les médecins s'abritent derrière la copropriété pour ne rien faire.

Le décalage entre réglementation et terrain.

La réglementation est générale par définition, mais cela signifie que les cas particuliers dont elle ne peut tenir compte posent de véritables problèmes sur le terrain. Par exemple, les magasins Métro. La mise aux normes des parkings extérieurs impose l'aménagement d'un cheminement accessible aux piétons depuis le portail jusqu'à l'entrée du magasin. Or, personne ne se rend dans ce magasin à pied. Ces aménagements précis représentent 40 % du coût total alors qu'ils vont être parfaitement inutiles. De même, la peinture au sol dans les communes de montagne. Les intempéries (neige, verglas, salage) les érodent d'une année sur l'autre. Est-il pertinent d'imposer une dépense permanente et coûteuse à ces établissements ?



Points positifs

Une meilleure connaissance des uns et des autres.

Pour autant, même si cela a pu être violent par moments, les conflits se sont atténués car les gens se sont découverts et ont appris à se connaître et à intégrer les réalités de chacun. D'un côté, certains professionnels ont réalisé la nécessité et l'utilité de l'accessibilité. De l'autre, les associations ont réalisé ce que sont les contraintes techniques ou budgétaires et le fait qu'elles peuvent être particulièrement compliquées à gérer. Il aurait d'ailleurs fallu une première réunion simplement de rencontre et de présentation de chacun permettant à chacun des acteurs d'évoquer ses enjeux et ses contraintes, avant de se lancer dans la concertation et la négociation. Un exemple réussi, fruit de la concertation et de l'échange : le registre d'accessibilité. Les associations l'ont demandé et ont expliqué pourquoi. Les maîtres d'ouvrage ont entendu et se sont laissés convaincre de l'idée.

le dispositif Ad'AP en lui-même.

Le concept est bon. Mais c'est un travail qui aurait dû être fait en 2007 après la sortie des décrets... Il oblige à une réflexion d'aménagements, une vision globale, même si plus ou moins précise du patrimoine ou du bien, des budgets pensés. C'est un travail inédit pour beaucoup alors qu'intéressant et utile. Pour autant, cela a ses limites d'anticiper sur 6 ans car la plupart des patrimoines bougent et sont en constante mutation.

Méthode retenue

La méthode retenue, tant dans la sollicitation des points souhaités voir abordés que pendant les réunions, était bonne car faite sur une volonté d'échanges et de consensus. Chaque réunion démarrait par un rappel des différents points ayant fait consensus à la précédente séance.

Le rythme imposé a été trop dense, pendant et entre les réunions. J'aurais eu besoin de plus de temps pour pouvoir lire correctement les comptes rendus. N'étant pas déchargé de mes missions habituelles, je peinais à suivre le rythme et c'était compliqué de tout gérer. Une conséquence a été que certains, par manque de temps, ne voyaient pas tout et actaient des points par défaut, sans le vouloir. Les réunions en elles-mêmes étaient très denses également. Mais il fallait tenir dans le temps imparti car la logistique était trop lourde et ne permettait pas le moindre grain de sable.

Dispositif final

J'ai pu constater des différences entre le processus de concertation et les points d'accord d'un côté, et la production finale de la réglementation de l'autre côté. Par exemple, le fait de rendre obligatoire l'AT pour un Ad'AP concernant un ERP isolé, et quels que soient les types de travaux à effectuer est un point qui n'a jamais été abordé en concertation et qui est pourtant apparu lors de la publication des textes. Le dossier devient, de fait, trop complexe pour une simple prévision de travaux sur 3 ans. Par conséquent, de nombreux dossiers sont incomplets ou mal faits, ce qui entraîne des rejets en nombre ».



Annexe 9 : Interview d'Anne Clerc – UMIH-GNC

Mot clé : Connaissance mutuelle

Anne Clerc était présente à la concertation, sur les deux volets (Ad'AP et ajustement normatif), en tant que représentante de l'Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie (UMIH), syndicat regroupant aussi bien l'hôtellerie et la restauration de chaîne que les hôteliers-restaurateurs indépendants, les cafés et les discothèques.

« Complémentaire aux syndicats que je représentais, je travaille pour le groupe Accor qui est implanté en France et à l'international, dans plus de 80 pays. Il s'est engagé, en matière d'accessibilité, dans une démarche de benchmarking. Cela nous donne une vision de ce qui se fait à l'étranger et m'a permis, pendant la concertation, de prendre du recul sur ce qui se disait autour de la table.

Attentes

La position de l'UMIH est favorable à une adaptation totale dans le neuf, en revanche, dans le cadre bâti existant, le 100 % accessible n'est pas réaliste. La principale attente était donc que la réglementation différencie bien le neuf de l'existant dans ses exigences et ses prescriptions. En 2008, l'administration a transposé la logique des arrêtés concernant le logement dans les arrêtés ERP. Or, si une personne doit pouvoir circuler dans l'ensemble de son logement, ce raisonnement nous semble moins pertinent lorsque cette même personne se trouve dans un hôtel. Nous préférons proposer une amélioration et une amplification des réglementations plutôt que de rendre l'ensemble des chambres accessibles, cette accessibilité totale étant trop lourde financièrement et techniquement. Pourtant, jusqu'à 2014, il nous était demandé de rendre 100 % des chambres de 100 % des hôtels accessibles. Or, c'était techniquement tellement infaisable que personne ne faisait rien. A titre d'exemple, pour la chaîne Ibis, les travaux nécessaires ont été chiffrés à l'équivalent de 10 ans de résultats ! Et, dans la discussion, nous sommes arrivés au constat que la priorité, pour aucune des personnes présentes, n'était vraiment là.

Méthode retenue

Ayant travaillé au cabinet de Jean Pierre Raffarin en 2005, je suis arrivée à la concertation en étant imprégnée de cet esprit de synthèse, de consensus, de recherche de la solution partagée, qui avait existé pour la loi du 11 février 2005. Le rythme était très lourd, les réunions étant nombreuses et à chaque fois très longues. Cependant, c'était indispensable pour installer un climat de travail et obtenir des concessions de part et d'autre. De la sorte, les postures dogmatiques ne pouvaient tenir bien longtemps. Néanmoins, cette concertation a été menée comme une négociation syndicale. Il y avait une prédominance des associations de personnes handicapées. Deux parties schématiques se faisaient face : d'un côté les personnes en situation de handicap, de l'autre l'administration et les représentants des différents métiers. Il y a eu de nombreuses tentatives, de part et d'autre de la table, pour aborder la question de l'emploi, mais ce n'était pas le moment adéquat pour le faire. Ce chantier m'a demandé beaucoup de travail, d'autant qu'il fallait relire avec attention tous les comptes rendus afin d'éviter les inexactitudes.



Points positifs

La concertation a permis de mettre autour de la table tous les corps intermédiaires, peu habitués à être sollicités.

Tous les types de handicap étaient représentés. Cela a permis d'atténuer le déséquilibre existant entre les handicaps jusqu'alors et la focalisation sur le handicap moteur. Des mesures liées à d'autres types de handicap ont pu être débattues.

Réunir ainsi les différents métiers, les élus, les associations de personnes handicapées a permis une meilleure connaissance et une meilleure compréhension mutuelle. Le sujet du handicap en a profité. Il y a eu un vrai gain pour lui car les professionnels ont appris sur la question.

Le rééchelonnement dans le temps rend la mise en accessibilité possible.

Points bloquants

Je ne souhaite pas évoquer précisément des points bloquants car nous sommes arrivés à un schéma jouable pour les années à venir, dans lequel chacun a fait des concessions. L'UMIH ne considère pas le dispositif comme une victoire, mais nous sommes parvenus, collectivement, à un dispositif équilibré et l'UMIH en est satisfait. D'ailleurs, une fois la concertation finie, les deux syndicats se sont abstenus de « jouer la partie politique » pour rechercher des « sur-arbitrages » dans les cabinets. C'était un respect pour le travail fait en commun.

Voici, malgré tout, deux bémols :

- Il n'y avait pas suffisamment de représentants des ministères alors que le sujet est transversal et en impacte plusieurs. Cela n'a pas dû faciliter le travail mené en interministériel, après la concertation. Peut-être que des réunions intermédiaires avec les ministères pendant les négociations auraient permis de gagner en efficacité par la suite.
- Les demandes des associations de personnes handicapées étaient plus ou moins précises. Ainsi, l'APF connaissait précisément ses besoins, alors que d'autres, comme l'UNAPEI, restaient plus floues. Il était donc difficile de pouvoir y répondre efficacement.

Dispositif final

Il y a, à mon sens, des différences entre les conclusions de la concertation et le dispositif final. Mais, nous appliquons le texte. Les règles sont claires, les textes ont été éclaircis, il faut y aller. Si jamais l'expérience montre qu'il y a des incohérences sur certains points, des blocages récurrents et partagés, on le constatera et on avisera à ce moment-là. Pour l'heure, il est temps d'appliquer le dispositif et c'est ce qui se passe chez nos adhérents, quand bien même, sur le terrain, il y a une vraie différence de capacité d'absorption de la réglementation entre les grosses chaînes et les indépendants. L'UMIH a d'ailleurs beaucoup ajouté de formations, car nous estimons que c'est une réponse essentielle à la question de l'accessibilité. »



Annexe 10 : Réponse de Nicolas Mérille – APF

« Bonjour,

Nous avons bien reçu votre demande de rencontre pour recueillir notre avis sur la rétrospective sur l'élaboration des Adap que vous envisagez de réaliser.

Je rappelle qu'aussi bien l'APF que le CNCPH ont eu l'occasion à plusieurs reprises de dénoncer l'absence de concertation réelle qui a présidé à la construction de ce processus de réunion.

Après deux lois inappliquées en l'espace de 40 ans, et moult recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État; dans ces conditions, je ne peux donner suite à votre demande.

Nicolas Merille pour Alain Rochon, Président de l'APF. »



Annexe 11 : Questionnaire

La DMA a proposé les questions suivantes aux personnes interviewées :

- Quel rôle aviez-vous lors du chantier de concertation entre octobre 2013 et février 2014 (les conclusions de la concertation ont été rendues par JMA le 26 février 2014), ayant abouti à la loi d'habilitation du 10 juillet 2014 puis à l'ordonnance du 26 septembre 2014 ?
- Avec quelles attentes et quels objectifs avez-vous entamé cette concertation ?
- Considérez-vous que les personnes/organismes réunis étaient pertinents ? Pourquoi ?
- Que pensez-vous de la méthodologie retenue ?
- Les ERP, les transports publics, la voirie, le stationnement, les espaces publics, le logement et la construction sont les champs principalement abordés. Quels sont les autres que vous auriez aimé voir abordés de la même façon ? Pourquoi ?
- Y a-t-il eu des avancées grâce à ces échanges ? Lesquelles ? En êtes-vous satisfait ?
- Quels ont été les points bloquants ? Pour quelles raisons ? Y a-t-il eu consensus ou blocage persistant au final ? Pour quelles raisons ?
- Le dispositif final reprend-il aux points d'accord de fin de concertation ? Illustrez vos propos par des exemples concrets.
- Quel(s) mot(s) résumerai(en)t votre ressenti vis à vis de ces 3 mois de concertation ?

Si vous aussi, vous souhaitez apporter vos réflexions et vos contributions, adressez-les nous à : dma.sg@developpement-durable.gouv.fr



GLOSSAIRE

- Ad'AP** : Agenda d'accessibilité programmée
- ADA** : American with Disabilities Act
- AdCF** : Assemblée des communautés de France
- ADP** : Aéroport de Paris
- AMF** : Association des maires de France
- ANPIHM** : Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs
- AOT** : Autorité organisatrice de transports
- APAJH** : Association pour adultes et jeunes handicapés
- APF** : Association des paralysés de France
- AT** : Autorisation de travaux
- BEV** : Bande d'éveil à la vigilance
- BIM** : Boucle à induction magnétique
- CCAPH** : Commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées
- CCDSA** : Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
- CCI** : Chambre de commerce et d'industrie
- CdCF** : Conseil du commerce de France
- CDES** : Commission départementale de l'éducation spéciale
- CFPSAA** : Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes
- CGEDD** : Conseil général de l'environnement et du développement durable
- CIAPH** : Commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées
- CIH** : Comité interministériel du handicap
- CLIS** : Classe pour l'inclusion scolaire
- CNC** : Centre national du cinéma et de l'image animée
- CNOA** : Conseil national de l'ordre des architectes
- CNSA** : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
- COTOREP** : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
- DB** : Direction du budget



DDA : Disability Discrimination Act

DDT(M) : Direction départementale des territoires et de la mer

DFAS : Direction des finances, des achats et des services

DGCA : Direction générale de la création artistique

DGCL : Direction générale des collectivités locales

DGCIS : Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

DGCS : Direction générale de la cohésion sociale

DGE : Direction générale des entreprises

DGFIP : Direction générale des finances publiques

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

DGP : Direction générale des patrimoines

DGS : Direction générale de la santé

DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

DMA : Délégation ministérielle à l'Accessibilité

DMAT : Direction de la modernisation et de l'action territoriale

DRAC : Direction régionale des affaires culturelles

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

ERP : Établissement recevant du public

FCD : Fédération des entreprises des commerces et de la distribution

FNATH : Fédération nationale des accidentés de la vie

FPI : Fédération des promoteurs immobiliers

GART : Groupement des autorités responsables de transport

GNC : Groupement national des chaînes hôtelières

IOP : Installation recevant du public

ITA : Impossibilité technique avérée

JTA : Journées territoriales de l'accessibilité

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

Obiaçu : Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle



OMS : Organisation mondiale de la santé

PAVE : Plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics

PMR : Personne à mobilité réduite

RATP : Régie autonome des transports parisiens

RIM : réunion interministérielle

SD'AP : Schéma directeur d'accessibilité programmée

SDA : Schéma directeur d'accessibilité

SGG : Secrétariat général du Gouvernement

SNCF : Société nationale des chemins de fer

SRU : Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain

STIF : Syndicat des transports d'Île-de-France

SYNHORCAT : Syndicat national des hôteliers, restaurateurs, cafetiers et traiteurs

TIC : Technologies de l'information et de la communication

TMA : Travaux modificatifs acquéreur

TPMR : Transport spécialisé pour les personnes à mobilité réduite

UFR : Usager en fauteuil roulant

ULIS : Unité localisée pour l'inclusion scolaire

UMIH : Union des métiers et des industries de l'hôtellerie

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

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



BIBLIOGRAPHIE

- ALAUZET Aline et RATON Gwenaëlle, « Le choix résidentiel des personnes handicapées », in Recherche et accessibilité, 2015, 72 p.
- BELLUROT Nadine, DEBIESSE Georges, RAYMOND Michel, CHAIN Philippe, RENAUDIN Noël, Rapport sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti, Conseil général de l'environnement et du développement durable, Inspection générale des affaires sociales, Contrôle général économique et financier, 2012, 76 p.
- CAMPION Claire-Lise, Réussir 2005, Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics, 2013, 112 p.
- COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DU HANDICAP, Handicap : le défi de l'égalité, Relevé de décisions, 2013, 45 p.
- NATIONS UNIES, Convention relative aux droits des personnes handicapées et Protocole facultatif, 2006, 37 p.
- PREMIER MINISTRE, Conclusion par le Premier ministre de la concertation sur l'accessibilité, 2014, 7 p.



La Délégation ministérielle à l'accessibilité

Elle veille au respect des règles d'accessibilité, coordonne et assure la cohérence des actions menées par le ministère dans ce domaine. Soucieuse d'une meilleure intégration des personnes handicapées, elle veille à créer les conditions du dialogue, par un travail d'écoute et d'échange avec tous les acteurs de l'accessibilité et notamment les associations de personnes handicapées, pour faire émerger les synthèses nécessaires au déploiement de la politique d'accessibilité.

Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer

Ministère du Logement et de l'Habitat Durable

Secrétariat général

Délégation ministérielle à l'accessibilité

Tour Pascal A

92055 La Défense cedex

Tél. : +33 (0)1 40 81 21 22

dma.sg@developpement-durable.gouv.fr