

Rapport
A Monsieur le Premier ministre

Agenda d'Accessibilité
Programmée

Propositions issues de la concertation

**Présidée par Mme Claire-Lise CAMPION,
sénatrice de l'Essonne**

**Animée par Mme Marie PROST-COLETTA,
déléguée ministérielle à l'accessibilité**

Avec l'appui de :

M. Pierre DEPROST, inspecteur général des
finances (IGF)

Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, inspectrice
générale de l'administration (IGA)

Mme Anne GUILLOU, administratrice civile hors
classe (METL-MEDDE)

M. Jean-Paul LE DIVENAH, inspecteur général de
l'administration du développement durable (CGEDD)

Mme Sophie RATTAIRE, assistante parlementaire
de la sénatrice Claire-Lise Campion

M. Éric REBEYROTTE, ingénieur en chef des ponts,
des eaux et des forêts (CGEDD)

M. Éric HEYRMAN, ingénieur des travaux publics de l'État (DMA)

Février 2014

Plan du rapport

Avant propos.....	5
1 Introduction.....	7
2 Les enjeux de la concertation sur les Ad'AP.....	8
2.1. Un défi de crédibilité.....	8
2.2. Un défi de mobilisation.....	9
2.3. Un défi de performance.....	10
3 La méthode retenue.....	11
4 L'Ad'AP : un dispositif pour poursuivre la dynamique initiée par la loi de 2005.....	12
4.1. Les principes de l'Ad'AP.....	12
4.2. Définition.....	13
5 Les Agendas d'accessibilité programmée pour les établissements recevant du public ..	14
5.1. L'élaboration d'un Ad'AP.....	14
5.1.1. La procédure d'élaboration.....	14
a) L'Ad'AP comportant plusieurs ERP.....	14
b) L'Ad'AP relatif à un ERP :.....	15
5.1.2. La concertation locale.....	15
5.1.3. La structuration du document Ad'AP.....	15
a) Le dossier d'un Ad'AP comportant plusieurs ERP contient :.....	15
b) L'Ad'AP relatif à un ERP isolé.....	16
c) Un Ad'AP simplifié pour un ERP de 5 ^{ème} catégorie.....	17
5.2. Les modalités du dépôt.....	17
5.2.1. L'objectif partagé d'un engagement dans l'Ad'AP avant le 31 décembre 2014.	17
5.2.2. Les options discutées sur les modalités de dépôt de l'Ad'AP.....	17
a) La date du dépôt de l'Ad'AP.....	17
b) Le dépôt après la date.....	18
c) Le cas des situations financières dégradées.....	18
d) Le cas des dérogations pour disproportion manifeste pour motif financier ou économique.....	19
e) L'examen par la CCDSA : la portée de ses avis et la validation par le préfet.....	19
f) La validation finale de l'Ad'AP.....	20
5.3. La durée des Ad'AP.....	21
5.3.1. Les objectifs.....	21
5.3.2. Les enseignements tirés de plusieurs exemples.....	21
5.3.3. Les options.....	22
a) Présentation schématique des éléments influant sur le calendrier de l'Ad'AP....	23
b) La durée de l'Ad'AP et de ses périodes intermédiaires.....	23
5.3.4. Les propositions.....	24
5.4. Le suivi et les sanctions pour les Ad'AP ERP.....	27
5.4.1. Le diagnostic : le dispositif actuel de contrôle et de sanctions intervient aujourd'hui trop tardivement en fin de délais.....	27
a) Un contrôle des règles de mise en accessibilité avec des sanctions administratives en fin de dispositif.....	27
b) Des sanctions pénales.....	28
5.4.2. Les lignes directrices.....	28
a) Un véritable suivi doit être mis en place pour garantir l'acceptabilité des délais par les acteurs.....	28

b) Le dispositif proposé en matière de sanctions doit inciter à élaborer un Ad'AP plutôt qu'à rester dans le cadre actuel	29
5.4.3. Un dispositif de suivi renforcé	30
5.4.4. Un dispositif de sanctions proportionné et incitatif	31
a) Une procédure de carence pouvant conduire à la sanction très encadrée	32
i) Une procédure collégiale et contradictoire	32
ii) Une diversité de sanctions selon les situations.....	33
iii) Une modulation en fonction d'une analyse des raisons du retard.....	33
b) Les sanctions prévues en fin d'Ad'AP sont plafonnées.....	33
c) Les sanctions administratives s'articulent avec les sanctions pénales.....	34
5.4.5. Présentation schématique du suivi des Ad'AP ERP.....	35
a) Suivi d'un Ad'AP d'une seule période	35
b) Suivi d'un Ad'AP comportant plusieurs périodes.....	36
6 L'Agenda d'accessibilité programmée pour les transports publics de voyageurs	38
6.1. Les éléments généraux de contexte.....	38
6.2. L'Agenda d'accessibilité programmée dans le secteur des transports routiers de voyageurs.....	39
6.2.1. Le diagnostic.....	39
6.2.2. Les orientations	41
6.2.3. Le lien entre schéma directeur d'accessibilité (SDA) et Ad'AP	43
a) Le cas le plus fréquent où un SDA préexiste	43
b) Le cas où le SDA ne préexiste pas	43
6.2.4. Le SDA/Ad'AP	44
a) La signature des SDA/Ad'AP	44
b) Le dépôt des SDA/Ad'AP	44
c) La durée de mise en œuvre des SDA/Ad'AP	44
d) Le contenu des SDA/Ad'AP	44
6.2.5. Le cas du service à titre principal scolaire (SATPS)	45
a) L'objectif.....	45
b) Le diagnostic.....	46
c) Les options.....	46
d) La proposition	46
6.3. L'Agenda d'accessibilité programmée dans le secteur des transports ferroviaires de voyageurs.....	47
6.3.1. Le diagnostic.....	47
6.3.2. L'impact de la STI-PMR	49
6.3.3. Le SDA/Ad'AP Transport ferroviaire	49
a) La signature et le dépôt des SDA/Ad'AP	49
b) La durée de mise en œuvre des SDA/Ad'AP	50
c) Le contenu des SDA/Ad'AP	50
6.4. Le suivi et les sanctions pour la mise en accessibilité des transports publics	51
6.4.1. Le diagnostic.....	51
a) Aucun dispositif de suivi et de contrôle n'a été créé par la loi de 2005 pour inciter à la mise en accessibilité des transports publics de voyageurs.	51
i) À travers le SDA	51
ii) À travers des dispositions autonomes	51
b) Les obligations législatives sont inégalement respectées.....	51
6.4.2. Les objectifs.....	52
6.4.3. Les options	52
a) Principe général du dispositif	52

b)	Des difficultés propres au domaine des transports publics	52
i)	Des axes d'intervention limités	52
ii)	Des contraintes liées aux modalités d'organisation actuelles des transports publics routiers	53
6.4.4.	Un dispositif de sanctions préconisé pour renforcer la loi du 11 février 2005	53
a)	Des sanctions à prévoir dans le cadre des marchés publics ou des délégations de service public routier	54
i)	Mise en place d'une sanction pour l'achat de matériel roulant	54
ii)	Mise en place d'une obligation sanctionnée de recourir à des transporteurs dotés d'un parc avec un niveau d'accessibilité minimal	54
b)	Mise en place de sanctions sur la qualité des services dans le cadre des SDA/Ad'AP	56
6.5.	Les conclusions de la concertation sur les transports publics de voyageurs	56
7	Le fonds « accessibilité »	58
8	L'information et la communication	58
8.1.	Le diagnostic	58
8.2.	Les objectifs	58
8.3.	Les options	59
8.3.1.	Au niveau national	59
8.3.2.	Au niveau local	59
8.4.	Les préconisations en matière de dispositif d'information et de communication	59
8.4.1.	Des possibilités nouvelles de communication au niveau national	59
8.4.2.	Un rôle renforcé des CAPH en matière d'information et de communication au niveau local	60
8.4.3.	Un renforcement des obligations d'information au niveau des SDA/Ad'AP	60
8.4.4.	La mise en place d'un registre d'accessibilité	60
9	Conclusion	61
10	Annexes	62
10.1.	La mission confiée à la sénatrice Claire-Lise Campion lors du Comité Interministériel du Handicap du 25 septembre 2013	62
10.2.	Le mandat du Premier ministre à la Déléguée ministérielle à l'accessibilité	62
10.3.	Liste des organismes invités	65
10.4.	La liste des participants	67
10.4.1.	Associations d'élus et de leurs techniciens	67
10.4.2.	Associations de personnes handicapées	67
10.4.3.	Acteurs économiques	68
10.4.4.	Acteurs du secteur des transports	69
10.4.5.	Experts techniques	70
10.4.6.	Administrations d'État	70
10.4.7.	Collaborateurs de Madame CAMPION	71
10.4.8.	Équipe d'appui	71
10.4.9.	Délégation ministérielle à l'accessibilité	71
10.5.	Contributeurs complémentaires	71
10.5.1.	Organismes auditionnés	72
10.5.2.	Organismes sollicités	72
10.5.3.	Communications écrites reçues	73
10.6.	Glossaire	74
10.7.	Le diaporama de synthèse du chantier présenté le 7 janvier 2014	75

Avant propos

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées est une loi ambitieuse qui a su fixer un cap en matière d'accessibilité. Elle a permis d'opérer un changement d'état d'esprit dans notre société, de porter un regard différent sur le handicap. Des efforts incontestables ont été déployés par les acteurs concernés pour atteindre les objectifs d'accessibilité qu'elle a fixés.

Les progrès sont tangibles. L'engagement et l'investissement de celles et ceux qui ont su faire progresser l'accessibilité ou qui le feront d'ici le 31 décembre 2014 doivent être salués.

Pour autant, la France ne sera pas au rendez-vous du 1^{er} janvier 2015.

Ce constat lucide n'est pas un renoncement; il appelle au contraire une mobilisation inédite.

Le portage politique qui a fait défaut à la loi du 11 février 2005 est désormais au rendez-vous. La nécessité de poursuivre l'adaptation de notre société, en vue d'améliorer le cadre de vie de tous nos concitoyens, a amené le Gouvernement à faire de l'accessibilité une de ses priorités.

Priorité car l'accessibilité est aussi une réponse sociétale aux conséquences sociales et économiques de l'allongement de la vie. Dès lors, elle doit être entendue comme bénéficiant à l'ensemble de la population : les personnes âgées, les parents et leurs enfants en poussette, les voyageurs encombrés de bagages, les personnes accidentées... C'est aussi une formidable opportunité de développement économique et de création d'emplois.

Le 1^{er} mars 2013, j'ai remis à Jean-Marc Ayrault, Premier Ministre, et Marie-Arlette Carlotti, Ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions, le rapport issu de la mission parlementaire qui m'avait été confiée. L'objectif était de définir, en concertation avec l'ensemble des acteurs, les moyens à mettre en œuvre pour réussir le rendez-vous de 2015.

Parmi les quarante propositions du rapport « Réussir 2015 », deux mesures se distinguent. La mise en place des agendas d'accessibilité programmés (Ad'AP) véritables actes d'engagement et de programmation décidés par les maîtres d'ouvrage et l'ajustement dans la concertation des règles qui, après application, se révèlent peu opérationnelles.

Au terme d'une réflexion interministérielle, ces deux propositions essentielles ont été retenues par le Premier Ministre.

Le comité interministériel du handicap, réuni pour la première fois le 25 septembre 2013, a décidé de lancer une grande concertation afin de dégager les consensus nécessaires à la mise en place de l'outil Ad'AP et à l'évolution de l'environnement normatif du cadre bâti de la voirie et des transports.

Dans ce cadre, le Premier ministre m'a demandé d'assurer la présidence de cette

concertation. Le pilotage et l'animation de ces deux chantiers étant confiés à madame la Déléguée ministérielle à l'accessibilité, dont je salue l'engagement.

Ces rencontres ,qualifiées par tous de moment historique, ont été l'occasion, pour la première fois à une telle échelle, de réunir autour d'une même table l'ensemble des parties prenantes, l'ensemble des acteurs représentants : les associations de personnes en situation de handicap membres de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (Obiaçu), le commerce, l'hôtellerie-restauration, les responsables du transport, les associations d'élus des collectivités locales, les maîtres d'œuvre et d'ouvrage, les techniciens et les experts.

A l'issue de plus de 60 heures de rencontre, je me félicite de la tonalité des discussions, du respect qui a prévalu dans les échanges, de l'esprit constructif et de l'assiduité de chacun.

Ces échanges nourris ont permis à tous les acteurs de prendre conscience des attentes, des difficultés, et de la réalité vécues par les uns et les autres tout en gardant à l'esprit le devoir de faire consensus.

Menée à son terme, cette concertation propose un cadre national aux Ad'AP, véritable instrument de politique publique.

Nous sommes parvenus à construire un outil cohérent et opérationnel, fruit d'un savant équilibre entre les attentes légitimes des uns et les difficultés à faire des autres, et la prise en compte de tous les types de déficiences.

Il n'est pas imaginable de retrouver dans quelques années les difficultés que nous connaissons aujourd'hui. Il fallait donc que l'Ad'AP soit attractif et prenne en compte les réalités de chacun.

Attractif pour les gestionnaires d'ERP et de transports, afin qu'ils puissent voir en cet outil une solution adaptée et réaliste, pour se mettre en conformité avec la loi du 11 février 2005.

Attractif pour les associations qui doivent avoir confiance en cet outil grâce à la mise en place d'une procédure de contrôle, de suivi, qui permet d'atteindre réellement l'objectif. Et des sanctions, nécessaires, lorsqu'un certain nombre d'acteurs font preuve de mauvaise volonté.

Le résultat de ce long travail mené depuis 3 mois est la vision que j'avais souhaité partager dans mon rapport, une vision d'équilibre, de pragmatisme et de confiance raisonnée.

Claire-Lise Campion,
Sénatrice de l'Essonne,
Présidente de la concertation

1 Introduction

À l'occasion du Comité interministériel du handicap (CIH) du 25 septembre 2013, le Gouvernement a décidé de lancer deux chantiers de concertation pour « compléter et améliorer le volet accessibilité de la loi du 11 février 2005 ». Ces deux chantiers doivent permettre de faire évoluer de « manière consensuelle le cadre juridique d'intervention des acteurs ».

Premier volet de cette concertation, l'Agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP) constitue la proposition phare du rapport « Réussir 2015 »¹. L'Ad'AP est un document de programmation financière de travaux d'accessibilité permettant de poursuivre la dynamique après 2015.

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

L'Ad'AP a pour objet de compléter la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées qui, ayant inscrit le principe de l'accessibilité universelle à horizon 2015, n'avait notamment pas prévu suffisamment d'outils pour y parvenir, critique mise en évidence dans le rapport « Réussir 2015 ». Il est au service de l'ambition d'inclusion voulue par notre société ; il doit se construire dans un objectif d'utilité sociale en visant à proposer des solutions les plus proches possibles du droit commun.

Le second volet de la concertation consiste à procéder à un ajustement de l'environnement normatif concernant les ERP, le logement, la voirie et le transport qui « doit permettre d'améliorer la prise en compte de tous les types de handicap [...] ». Les résultats de ce chantier auront un impact important. En effet, les simplifications retenues faciliteront la mobilisation des acteurs, leur engagement dans le dispositif Ad'AP et apporteront des réponses aux attentes des personnes handicapées dont les difficultés n'ont pas été suffisamment prises en compte en 2005.

Ces travaux, placés sous la présidence de Mme la sénatrice Claire-Lise Campion, organisés et animés par la Délégation ministérielle à l'accessibilité, ont été lancés dès octobre 2013 et se sont achevés tout début janvier 2014 pour ce qui concerne le volet Ad'AP.

Selon les termes de la mission confiée respectivement à Mme Campion et à Mme Prost-Coletta, déléguée ministérielle à l'accessibilité, les conclusions des concertations « doivent permettre de compléter et d'améliorer les dispositifs législatifs et réglementaires existants ». Le Premier ministre précise à cet égard que « les modifications de nature législative feront l'objet d'ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution ».

Répondant à cette commande, le présent rapport présente les conclusions des débats menés sur le thème des Ad'AP et formule des propositions issues de cette concertation.

Ce document présente :

- les enjeux de l'accessibilité dans la période qui s'ouvre ;
- la teneur de la concertation en mettant en évidence les éléments de consensus

¹ Rapport établi par Mme Claire-Lise Campion, sénatrice de l'Essonne, remis au Premier ministre le 1^{er} mars 2013.

- et les points de divergence ;
- la présentation complète des différentes orientations proposées.

2 Les enjeux de la concertation sur les Ad'AP

Face aux attentes, à la complexité juridique, à la diversité des acteurs, au contexte budgétaire, les participants de la concertation ont, de fait, dû répondre à un triple défi.

2.1. Un défi de crédibilité

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

Pour étayer leur propos, les associations s'appuient sur deux aspects. Le premier, d'ordre qualitatif, relève du « ressenti », celui des difficultés quotidiennes rencontrées par les personnes handicapées, quelle que soit la nature du handicap, pour se déplacer, se soigner, se renseigner, travailler, se divertir ou encore faire ses démarches. Le second, plus matériel, s'appuie sur le retard de mise en accessibilité de nombre d'ERP publics (établissements d'enseignement secondaire, universités, mairies, préfectures, centres sociaux, salles de sport, etc.) ou privés (commerces ou services de proximité, hôtels, restaurants, cabinets des professions libérales...). En matière de transport, cinq ans après l'échéance de 2008, seules 62 % des autorités organisatrices des transports (AOT) avaient adopté un schéma directeur d'accessibilité et seuls 15 % des autocars sont accessibles... L'accumulation de ces retards donne un sentiment de désintérêt, d'absence de volonté d'inclusion sociale, de recherche de gain de temps et suscite une méfiance et une crainte pour l'avenir.

Mais au-delà de la mise sous tension des partenaires visés par cette analyse critique, il convient de rappeler quelques éléments qui permettent de vérifier que le chantier de l'accessibilité a bel et bien avancé, pour imparfait qu'il soit. Quelques données significatives :

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

accessibles d'ici 2024.

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

Cette dynamique s'est faite via la mobilisation de moyens financiers conséquents mais mal évalués.

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

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

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

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

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

Il reste que cette réorientation stratégique doit entraîner une mobilisation plus importante et rapide.

2.2. Un défi de mobilisation

L'accessibilité renvoie à la question de l'universalité du concept et aux attentes multiples qu'elle suscite. Diversité des handicaps signifie diversité des demandes. Les travaux qui en résultent sont de ce fait plus complexes. Bien que tous les travaux effectués bénéficient in fine à tous, lorsqu'une boucle magnétique n'est pas faite, lorsqu'une bande d'éveil n'est pas posée, lorsqu'un ascenseur n'est pas installé, ce sont principalement les personnes handicapées et les personnes âgées qui sont bloquées et discriminées.

L'accessibilité suppose ainsi une conception globale et une programmation de travaux cohérente tout en favorisant, lorsque c'est possible, les travaux les moins lourds mais un

impact immédiat sur la qualité de vie de tous, notamment des personnes handicapées et des personnes âgées.

Tous les opérateurs doivent être conscients de cette forme de globalisation, ce qui suppose un engagement accru de leur part. Si, de nos jours, les règles de sécurité ne nécessitent pas de mobiliser les gestionnaires, tant elles sont ancrées dans les habitudes, tel n'est pas le cas des règles d'accessibilité.

Une campagne de communication de sensibilisation des acteurs, des citoyens s'impose réellement, au-delà des textes qui feront des Ad'AP le support d'une démarche volontaire et convaincue.

Cette mobilisation sera aussi celle de l'État, tant pour la mise aux normes de son patrimoine que pour la coordination et la gestion des CCDSA, dont il y a fort à parier qu'elles seront très fortement sollicitées, non seulement à l'approche de 2015, mais aussi par le flux de dossiers d'Ad'AP qu'elles auront à instruire. Territorialement, une implication accrue des partenaires associatifs membres des CCDSA est également inévitable.

2.3. Un défi de performance

Le substantif « simplicité » aurait été préférable, et il convient de ne pas perdre de vue cet objectif. Mais face à la relative complexité du sujet émanant du panorama venant d'être brossé, le mot performance semble mieux convenir et ce, à deux titres.

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

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

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

3 La méthode retenue

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

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

Le chantier a été installé, a donné lieu à un bilan intermédiaire et a été clos par la Présidente Claire-Lise Campion, respectivement les 10 octobre 2013, 26 novembre 2013 et 7 janvier 2014. Les 18 réunions organisées ont donné lieu à 60 heures de concertation environ. Les réunions techniques se sont tenues entre le 22 octobre et le 18 décembre 2013 au rythme de deux séances par semaine. Ce calendrier très contraignant a été accepté par les participants en raison même de l'importance à construire le dispositif Ad'AP. La qualité des participants et la permanence de leur présence se sont révélées un facteur clé pour conduire les échanges dans des délais aussi resserrés.

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

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

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

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

Le présent rapport, présentant les conclusions de la concertation, s'inscrit dans le cadre de la lettre du Premier ministre demandant la communication des conclusions pour la fin du mois de janvier 2014. Il est construit sur la base du travail réalisé par les groupes de concertation. Les principes généraux sont mis en exergue dans le chapitre suivant, sont ensuite présentés les éléments constitutifs des Ad'AP (chapitre 4), ceux relatifs aux ERP (chapitre 5) et aux transports (chapitre 6). Les accords et les divergences sont mis en évidence lors de l'examen de chacun des points, et une proposition basée sur l'apport des travaux a systématiquement été intégrée pour arriver à la structuration d'un nouvel outil équilibré et mobilisateur.

4 L'Ad'AP : un dispositif pour poursuivre la dynamique initiée par la loi de 2005

4.1. Les principes de l'Ad'AP

La conception d'un Ad'AP, qu'il concerne un établissement recevant du public ou un réseau de transport, repose sur quatre principes.

L'Ad'AP traduit une volonté politique forte

Conscients de la nécessité de traduire dans la réalité ce que doit être une société inclusive, les décideurs se donnent, par l'Ad'AP, les moyens décisifs pour y parvenir. Disposant d'un état des lieux grâce aux diagnostics existants éventuellement complétés, forts de la connaissance des besoins exprimés par les usagers, mus par le souci de faciliter la vie des personnes âgées, des personnes accompagnant des enfants en bas âge comme celle des personnes handicapées, les maîtres d'ouvrage publics ou privés ont tout à disposition pour se lancer dans la préparation d'un Ad'AP.

Dans cet esprit, l'Ad'AP ne revêt pas de caractère obligatoire. Les opérateurs qui ne s'en saisissent pas restent soumis à la loi de 2005 et notamment aux sanctions pénales.

L'Ad'AP est un outil de stratégie patrimoniale

La vision qui sous-tend la préparation d'un Ad'AP est globale : elle concerne tous les ERP relevant de la responsabilité du maître d'ouvrage. Elle suppose un financement adapté et prolongé mais pas nécessairement élevé selon les options retenues.

Un Ad'AP se traduit donc par une programmation structurée en diverses périodes opérationnelles, adossée à un plan de financement pluriannuel. L'Ad'AP est ainsi mis en œuvre par tous les acteurs concernés par la loi de 2005 : État, collectivités territoriales, établissements publics, maîtres d'ouvrage privés.

L'Ad'AP est partenarial

Comme cela sera décrit plus loin, un Ad'AP performant sera un Ad'AP concerté et suivi tout au long de sa réalisation. Il suppose d'y associer les bénéficiaires via les représentants associatifs des personnes handicapées et des personnes âgées, ainsi que l'ensemble de la population susceptible de pouvoir bénéficier des aménagements.

Plusieurs étapes permettent de s'assurer de ce partenariat en cours de procédure.

Le partenariat peut également être d'ordre financier. Ainsi, lorsque plusieurs entités sont amenées à contribuer au financement des travaux d'accessibilité, il est possible et même souhaitable que l'ensemble des contributeurs, au sein desquels un chef de file aura été identifié (cf. partie relative à la procédure d'élaboration d'un Ad'AP), soient signataires de l'Agenda. À titre d'exemple, cette situation pourrait se rencontrer dans un centre commercial, où gestionnaire de l'espace collectif et commerçants peuvent avoir intérêt à déposer un Ad'AP ensemble, ou encore pour la mise en accessibilité d'une gare ferroviaire

dont les aménagements peuvent être cofinancés par la région concernée, la ville siège, la SNCF et RFF.

La structure d'un Ad'AP est commune quel que soit le maître d'ouvrage

Il s'agit là d'un des principes forts résultant de la concertation : ne pas imposer au secteur public ou au secteur privé des contraintes ou des règles qui ne seraient pas également applicables à l'autre secteur.

Mais il a également été convenu que la procédure Ad'AP serait allégée pour les établissements de 5^{ème} catégorie (publics ou privés). Cela s'est avéré indispensable pour les petites structures qui ne disposent pas des ressources internes pour suivre des procédures administratives complexes.

4.2. Définition

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

Les Ad'AP sont signés par les acteurs qui engagent leur responsabilité financière et ils peuvent être mis en œuvre par tous ceux qui sont concernés par la loi de 2005.

Trois situations peuvent se rencontrer :

- pour les ERP relevant d'une collectivité publique : c'est le maire, le président de l'assemblée délibérante ou le délégataire de pouvoir qui peut signer et déposer un Ad'AP ;
- pour les ERP relevant d'une entité privée : c'est l'exploitant qui signe et dépose l'Ad'AP pour la part des travaux qui relève de sa responsabilité et/ou le propriétaire du local ;
- en cas de cofinancement des travaux de mise en accessibilité d'un bâtiment ou d'un patrimoine ou d'un service de transport de voyageurs, l'Ad'AP est engagé sous l'animation ou l'autorité d'un chef de file et les différents partenaires cosignent au titre de leur engagement financier respectif.

5 Les Agendas d'accessibilité programmée pour les établissements recevant du public

5.1. L'élaboration d'un Ad'AP

Tous les éléments présentés dans cette section ont été conçus sur la base d'un consensus entre tous les participants, à l'exception toutefois de la question des modalités de transmission à l'autorité préfectorale. Les représentants du commerce souhaitent un lieu de dépôt unique, mais les collectivités et l'État estiment qu'il est plus efficient de raccourcir les circuits.

5.1.1. La procédure d'élaboration

Si un maître d'ouvrage/exploitant gère plusieurs ERP, il peut opter pour un Ad'AP global ou un Ad'AP par ERP.

a) L'Ad'AP comportant plusieurs ERP

Le signataire de l'Ad'AP engage une démarche en mode projet, selon les étapes suivantes :

- détermination du patrimoine entrant dans le dispositif d'Ad'AP, celui-ci pouvant prendre en compte la totalité des ERP ou des types d'ERP (crèches, écoles, petits magasins de centre-ville, supermarchés à étages...) ;
- réalisation de l'inventaire des ERP et analyse de leur niveau d'accessibilité au regard de la réglementation « actualisée »², aux fins de détermination des dérogations à demander ;
- définition du projet stratégique d'accessibilité déclinant les orientations d'aménagement, l'organisation retenue et fixant des priorités ;
- présentation de la programmation pluriannuelle d'investissement couvrant le projet ainsi construit ;
- concertation sur les priorités retenues dans le projet stratégique. Les modalités de concertation sont à la discrétion du responsable du dépôt de l'Ad'AP et font l'objet d'une incise dans le dossier. Elles peuvent notamment consister à :
 - o intégrer des représentants de personnes handicapées au sein du comité de pilotage ;
 - o créer un groupe ad hoc ;
- adoption ou signature de l'Ad'AP ;
- transmission au préfet de département.

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

² Réglementation intégrant les avancées du second chantier de concertation.

département.

b) L'Ad'AP relatif à un ERP :

- présente au moyen d'un document « Cerfa », simplifié pour les 5^{èmes} catégories :
 - o le descriptif du bâtiment ;
 - o le phasage des travaux et du financement y afférent ;
- intègre les demandes de dérogation si nécessaire ;
- est transmis à la mairie et au préfet.

5.1.2. La concertation locale

Les modalités de concertation sont laissées à l'appréciation du maître d'ouvrage. Cependant, l'Ad'AP étant élaboré dans le cadre d'une vision globale du projet d'accessibilité, il apparaît souhaitable qu'un travail de concertation se fasse avec les associations à même de représenter les besoins des différents types de handicap sur le moyen terme et au-delà des attentes spécifiques de tel ou tel résident, client, patient ou habitant. Dans ce but, le maître d'ouvrage pourra décider de consulter la commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CAPH).

Le dossier d'Ad'AP est aussi transmis à la mairie du lieu d'implantation de l'ERP. La CAPH est alors informée de la mobilisation d'un Ad'AP. Elle peut ainsi avoir une connaissance de l'évolution de l'accessibilité sur le territoire concerné. La CAPH peut décider de rencontrer le signataire-chef de file de l'Ad'AP, de se rendre sur place et d'émettre un avis sur le projet d'Ad'AP. Cet avis sera communiqué au dépositaire de l'Ad'AP et pourra être transmis au préfet.

Ce principe fait consensus, de même que la proposition d'élargir la composition de ces commissions pour y intégrer des représentants du secteur du commerce, afin de favoriser une meilleure coordination entre acteurs chargés de mettre en œuvre les Ad'AP.

Certaines associations de personnes handicapées souhaitent étendre cette représentation en y intégrant des associations de personnes âgées ou de cyclistes... La participation des représentants des personnes âgées est reconnue par tous comme indispensable. L'article L 2143-3 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 46 de la loi du 11 février 2005, prévoit déjà la participation d'« associations d'usagers ». Il incombera par conséquent aux collectivités concernées de décider, si besoin, d'adapter au mieux la composition des commissions communales ou intercommunales (CCAPH ou CIAPH).

5.1.3. La structuration du document Ad'AP

a) Le dossier d'un Ad'AP comportant plusieurs ERP contient :

- un préambule présentant les raisons conduisant à la décision d'élaborer un Ad'AP et affichant sa volonté d'utiliser cet outil pour rendre accessible son patrimoine à tout type de handicap ;

- une partie présentant l'état des lieux ;
 - o présentation du patrimoine concerné ;
- une partie consacrée aux objectifs à atteindre ;
 - o explicitation de la stratégie et des priorités retenues après concertation ;
 - o le cas échéant, présentation de l'approche globale de l'accessibilité du patrimoine si celui-ci est implanté sur plusieurs départements ;
 - o chiffrage du coût de la stratégie ;
- une partie budgétaire spécifiant le nombre de périodes composant l'Ad'AP ;
 - o prise en charge annuelle avec identification des ERP / des services rendus accessibles par année ;
 - o les demandes de dérogation pour la première période et en cas de demande de périodes complémentaires la liste des dérogations envisagées ;
 - o engagement du ou des financeurs ;
- une partie précisant les modalités de suivi proposées et d'évaluation ;
- une annexe présentant, le cas échéant, les modalités de concertation retenues.

Pour les EPCI et les communes, compte tenu de leur compétence et de l'importance de leurs actions, deux aspects ont été soulignés pendant les travaux de concertation. Les associations de personnes handicapées sont très attachées à connaître les actions engagées par les collectivités pour faciliter l'inclusion et accompagner les différents acteurs de l'accessibilité sur leur territoire. Une présentation de celles-ci trouvera tout logiquement sa place dans le dossier d'Ad'AP.

Un des éléments essentiels est celui de la continuité de la chaîne de déplacements en permettant des déplacements en toute sécurité sur une voirie apaisée et facilitant l'accès aux commerces. Nonobstant les travaux réalisés autour du « Plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics » (PAVE), l'état des concertations avec les commerçants sur cette question importante sera précisé dans l'Ad'AP.

Un exemplaire est adressé à chaque mairie concernée pour information de la CAPH et un autre au préfet.

b) L'Ad'AP relatif à un ERP isolé

Sur la base d'un cadre type, le signataire de l'Ad'AP indique :

- son engagement de mise en accessibilité de l'ERP pour tous ;
- les travaux à engager pour mettre en accessibilité ;
- les impossibilités techniques et financières justifiant de demandes de dérogation (et ces dernières) ;
- le chiffrage et le planning de réalisation (nombre de périodes et dans ce cas, la liste des dérogations pour la seconde période) ;
- l'engagement du (ou des) financeur(s) par la signature du document.

Deux exemplaires sont adressés, l'un à la mairie pour information de la CAPH, le second au préfet.

c) Un Ad'AP simplifié pour un ERP de 5^{ème} catégorie

Sur la base d'un cadre-type, le signataire remplit :

- son engagement de rendre le service de l'ERP accessible pour tous (tout handicap) ;
- les travaux à engager pour la mise en accessibilité ;
- la ou (les) demande(s) de dérogation ;
- le chiffrage, le planning de réalisation et les engagements ;
- l'engagement du (ou des) financeur(s) : signature.

Deux exemplaires sont adressés, l'un à la mairie pour information de la CAPH, le second au préfet.

5.2. Les modalités du dépôt

5.2.1. L'objectif partagé d'un engagement dans l'Ad'AP avant le 31 décembre 2014

La loi de 2005 a prévu la mise en accessibilité au 1^{er} janvier 2015 pour les établissements recevant du public existants. Compte tenu du souhait partagé par l'ensemble des participants de la concertation de réaffirmer l'importance de l'objectif d'accessibilité, la date du 1^{er} janvier 2015 a paru à tous devoir conserver sa force, pour marquer l'engagement des acteurs privés et publics. Surtout, elle permet d'inscrire les nouvelles dispositions dans le cadre de la loi de 2005 sans en modifier les objectifs, l'Ad'AP n'étant qu'une modalité de mise en œuvre ayant pour effet d'en prolonger la dynamique. Un consensus s'est donc dégagé pour que les décideurs s'engagent dans l'Ad'AP avant la date du 31 décembre 2014.

5.2.2. Les options discutées sur les modalités de dépôt de l'Ad'AP

Les modalités de dépôt d'Ad'AP ont fait l'objet de discussions sans conclusion consensuelle. En effet, la capacité des différents acteurs à s'engager rapidement dans l'élaboration d'un Ad'AP complet dépend de la situation du patrimoine concerné, de l'ampleur du patrimoine du maître d'ouvrage et des travaux à réaliser, ainsi que de l'adéquation des diagnostics d'accessibilité requis, sans compter la capacité financière et technique de mener à bien l'élaboration de l'Ad'AP lui-même.

a) La date du dépôt de l'Ad'AP

Les programmations financières contenues dans les Ad'AP constitueront des engagements financiers importants, nécessitant parfois des procédures lourdes aussi bien pour des gestionnaires d'ERP privés que publics. Dans tous les cas, ces engagements

devront reposer sur des fondements juridiques solides fixés par l'ordonnance qui ne pourra être publiée avant l'été 2014. Le calendrier rendra difficile pour certains gestionnaires, notamment de gros patrimoines, d'achever leurs travaux d'élaboration d'Ad'AP avant le 31 décembre 2014, sauf à en dégrader la qualité ou la concertation souhaitée.

Afin de ne pas trop retarder la mise en œuvre des Ad'AP, il a été proposé pour tous les acteurs, publics ou privés, qu'en cas de dépôt d'engagement au 31 décembre 2014, les Ad'AP complets puissent être déposés au plus tard dans les douze mois suivant la publication de l'ordonnance. Les possibles sanctions pénales prévues par la loi de 2005 à compter du 1^{er} janvier 2015 seront suspendues à compter de cette date pour les seuls responsables d'ERP qui auront déposé un Ad'AP ou fait connaître leur décision de s'engager dans cette démarche.

Cette position, qui correspond au vœu notamment des gestionnaires de patrimoine important, privés et publics, n'est toutefois pas partagée par les associations de personnes handicapées. Les collectivités territoriales ont fait valoir leur difficulté pratique et politique d'achever la préparation d'un Ad'AP complet au 31 décembre 2014, notamment compte tenu de la concertation souhaitée par les acteurs économiques et les associations de personnes handicapées. Pour leur part, les départements et les régions, dotés d'un important patrimoine composé notamment des collèges et des lycées, auraient souhaité que ce délai fût prolongé pour tenir compte des élections au printemps 2015 et de la cohérence par rapport au calendrier budgétaire des collectivités départementales et régionales qui, en pratique, votent le plus souvent leur budget en fin d'année précédant l'exercice concerné.

La possibilité de déposer un Ad'AP après la date limite du 31 décembre 2014 n'a toutefois pas recueilli l'approbation de tous les participants. Elle paraît cependant nécessaire à envisager par pragmatisme, car elle s'inscrit dans la logique même des Ad'AP qui vise à encourager les maîtres d'ouvrage à se mobiliser pour développer l'accessibilité.

b) Le dépôt après la date

Dans le même esprit, les participants à la concertation se sont interrogés sur la portée de la date limite de dépôt des Ad'AP. Il a été là aussi reconnu que l'intérêt de tous résidait dans l'adoption du plus grand nombre possible d'Ad'AP. Cependant, pour ne pas inciter à prendre davantage de retard, ce dépôt tardif ne serait accepté que sous réserve du paiement d'une amende forfaitaire. Pour éviter des dépôts d'Ad'AP particulièrement tardifs, il a été proposé que la durée de l'Ad'AP soit réduite du nombre de mois égal au dépassement. Cette condition est la garantie nécessaire au respect du calendrier national par la plus grande majorité des acteurs.

c) Le cas des situations financières dégradées

Les travaux de concertation ont conduit à explorer des situations spécifiques et notamment celles des entités publiques ou privées gérant plusieurs ERP, en situation financière dégradée. Il importe, pour ne pas exclure définitivement les ERP non

accessibles d'une évolution favorable, d'admettre la suspension des délais jusqu'à retour à meilleure fortune. Ce point a fait consensus.

Le gestionnaire doit alors présenter des éléments objectifs à l'autorité préfectorale comportant au minimum une analyse :

- de la marge d'autofinancement courant et du niveau d'endettement pour les acteurs publics ;
- de la capacité d'autofinancement et du niveau d'endettement pour le secteur privé.

Ces éléments doivent être attestés par le comptable public ou le commissaire aux comptes (ou l'expert-comptable) et la situation reconnue par le préfet après avis de la CCDSA. Les associations de personnes handicapées ont insisté pour que le constat d'une situation financière dégradée soit particulièrement encadré. Une telle situation a pour conséquence la neutralisation du délai de dépôt de l'Ad'AP, de l'amende pour retard et de l'application de l'article L 152-4 du CCH (sanctions pénales).

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

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

e) L'examen par la CCDSA : la portée de ses avis et la validation par le préfet

À l'instar de la procédure actuelle qui prévoit la consultation de la CCDSA pour avis sur les demandes de dérogations pour les ERP, l'examen des projets d'Ad'AP par les CCDSA a recueilli le consensus des participants à la concertation.

Sur la portée de l'avis de la CCDSA, l'article L 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation dispose actuellement que « les dérogations sont accordées après avis conforme de la commission départementale consultative de la protection civile, de la sécurité et de l'accessibilité et elles s'accompagnent obligatoirement de mesures de substitution pour les établissements recevant du public et remplissant une mission de service public ». Le préfet a donc compétence liée pour suivre les avis relatifs aux demandes de dérogation. La question se pose de savoir si cette compétence liée vaudra également pour la validation des Ad'AP, ou si le préfet pourra, le cas échéant, s'écarter des préconisations de la CCDSA pour ce qui ne relève pas du strict champ des dérogations. Il convient de souligner que ce point n'est pas venu au cœur des débats.

f) La validation finale de l'Ad'AP

S'agissant des Ad'AP, les associations de collectivités territoriales s'interrogent sur le principe même d'une validation par le préfet allant au-delà de la validation des dérogations prévues. Elles craignent que la validation par l'État d'une programmation financière et d'un processus de concertation et d'engagement sur la politique d'accessibilité contrevienne au principe de la libre administration des collectivités territoriales en restaurant une forme de tutelle a priori sur les actes locaux. Pour les gestionnaires d'ERP privé, la question se pose différemment, dans la mesure où leurs décisions budgétaires ne sont pas rendues publiques et sont insusceptibles de recours ; en ces cas, la validation par le préfet pourrait être nécessaire pour fonder si besoin d'éventuelles sanctions ultérieures.

Il faut ici rappeler que les travaux de mise en accessibilité devaient, pour les ERP, être terminés pour le 1^{er} janvier 2015. L'Ad'AP est un dispositif optionnel qui déroge à cette échéance, qui est conservée dans la loi et qui continue de produire ses effets, par exemple en l'absence d'Ad'AP. Le maintien de cette échéance justifie la validation par le préfet.

Le dossier reçu par le préfet donne lieu à une décision dans un délai de 4 mois. Au sein de ce délai, la CCDSA, après examen du contenu du dossier et prise de connaissance de l'avis éventuel de la CAPH, émet un avis sur l'utilité sociale du projet et sa qualité d'usage. La CCDSA examine concomitamment les demandes de dérogation contenues dans le dossier de l'Ad'AP.

Le préfet peut alors valider l'Ad'AP et transmettre l'avis de la CCDSA au(x) signataire(s) de l'Ad'AP et à la CAPH. Cette étape est essentielle, car c'est elle qui donne le point de départ de la durée de l'Ad'AP.

À l'issue des travaux de concertation, il est préconisé de :

- **Fixer au 31 décembre 2014 la date limite de dépôt ou d'engagement dans une procédure d'Ad'AP quel que soit le décideur et le type d'Ad'AP ;**
- **Fixer la date limite de dépôt de l'Ad'AP complet à un an après la publication de l'ordonnance ;**
- **Autoriser le dépôt d'un Ad'AP après la date limite, sous réserve de s'acquitter du montant d'une amende forfaitaire et d'une réduction de la durée de l'Ad'AP ;**
- **Suspendre le délai de dépôt de l'Ad'AP pour les gestionnaires en situation financière dégradée jusqu'à retour à meilleure fortune ;**
- **Suspendre l'application de l'article L 152-4 du CCH pour les personnes morales ou physiques qui se sont engagées dans le dispositif d'Ad'AP ;**
- **Prévoir la transmission des dossiers d'Ad'AP concomitamment au préfet et au maire des communes où sont situés les ERP concernés par l'Ad'AP, afin de raccourcir les délais ;**
- **Fixer à 4 mois après réception en préfecture, le délai maximal global pour l'instruction, l'avis de la CCDSA et la décision du préfet ;**
- **Compléter la composition des CAPH pour y intégrer des représentants du secteur du commerce et des personnes âgées, en laissant à l'appréciation des collectivités l'extension éventuelle à d'autres usagers de la Cité.**

5.3. La durée des Ad'AP

Si le principe de l'Ad'AP fait consensus, en revanche, la question du délai des Ad'AP fait l'objet des débats les plus vifs entre les différents participants. Pour prolonger la dynamique impulsée par la loi de 2005 au-delà de 2015, les agendas d'accessibilité programmée doivent comporter une durée conciliant l'objectif d'accessibilité et les capacités des maîtres d'ouvrage.

5.3.1. Les objectifs

La fixation de la durée des Ad'AP doit permettre d'atteindre un équilibre entre les délais, les capacités financières et le niveau d'accessibilité attendu. L'ensemble des partenaires s'est accordé sur l'objectif d'une accessibilité conforme à la réglementation en sortie d'Ad'AP.

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

5.3.2. Les enseignements tirés de plusieurs exemples

Quelques éléments peuvent être tirés des présentations faites lors des réunions de concertation par divers acteurs publics ou privés et correspondant plutôt aux « bons élèves de la classe » :

- Région Alsace : pour les lycées, les travaux ont été étalés entre 2014 et 2020, soit un délai de sept ans pour réaliser ces travaux ;
- Société générale : le démarrage a eu lieu beaucoup plus tôt avec 150 millions d'euros, sur une durée de sept ans, mais un glissement du calendrier est constaté : l'objectif était d'achever ces travaux en 2014 ; à ce jour, 76 % ont été réalisés. 10 % des agences ne pourront pas être mises en accessibilité, car c'est trop difficile compte tenu du bâtiment, de son intérêt et du coût des travaux ;
- Commune de Villeurbanne : une phase de diagnostic a pris 2 ans avant d'arrêter un budget de 20 millions d'euros pour une réalisation étalée sur sept ans à partir de 2010 ;
- Préfectures : 16,5 millions d'euros ont été dédiés à des travaux d'accessibilité depuis 2007, sans compter les travaux inclus dans des opérations globales ;

aucune préfecture ne présente d'impossibilité d'accès, mais seulement 45 % d'entre elles satisfont aux critères d'une accessibilité de bonne qualité.

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

- la durée différente selon les programmes et selon les acteurs ;
- les dérogations qui permettent de faire, ou de ne pas faire, ou partiellement ;
- le niveau d'exigence de la réglementation ;
- le périmètre : fait-on tout de suite tout le patrimoine ? Ou comment organise-t-on les priorités ?

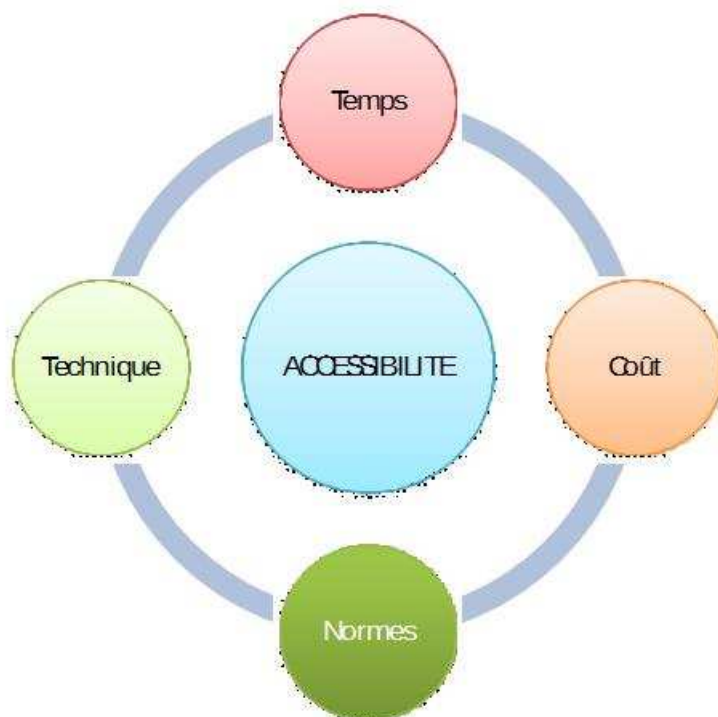
Les situations de départ sont très variées selon les maîtres d'ouvrage et leurs ERP bien sûr, mais également selon les types de handicap. Certains ERP déjà accessibles aux personnes handicapées en fauteuil roulant par exemple, ne le sont pas encore aux personnes malentendantes. À l'inverse, des ERP accessibles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

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

5.3.3. Les options

La durée des Ad'AP et les options possibles sont facteurs de plusieurs éléments présentés schématiquement ci-dessous.

a) Présentation schématique des éléments influant sur le calendrier de l'Ad'AP



Source : mission d'appui – schéma présenté en réunion de concertation

b) La durée de l'Ad'AP et de ses périodes intermédiaires

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

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

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

Les représentants des commerces, restauration et hôtellerie ont porté l'accent sur l'équilibre à trouver entre les travaux restant à réaliser et leurs contraintes économiques. Bien que satisfaits de la simplification des démarches prévues pour les ERP de 5^{ème} catégorie isolés, ils ont contesté le principe d'une durée plus courte pour ces Ad'AP.

Il a été rappelé à cette occasion qu'en outre l'obligation d'accessibilité aux ERP de 5^{ème} catégorie est réduite puisqu'il convient d'organiser un accueil accessible et un simple accès à la prestation sans la contrainte d'une accessibilité de la totalité du bâtiment ouvert au public comme c'est le cas pour les ERP de 1^{ère} à 4^{ème} catégories.

Le régime actuel de dérogation crée un déséquilibre en faveur des gestionnaires d'un ERP unique. Seuls ces derniers, en effet, peuvent, de fait, solliciter la dérogation pour disproportion manifeste compte tenu de l'impact des travaux sur la viabilité économique future de l'établissement. La dérogation prévue pour impossibilité de financer en cas de risque pour la viabilité économique n'est prévue qu'établissement par établissement et ne permet donc pas d'appréhender une difficulté de financement plus globale.

C'est en tenant compte de cette situation différente à double titre pour les ERP à la fois isolés et de 5^{ème} catégorie qu'il a été proposé une durée maximale d'Ad'AP de 3 ans pour ces derniers.

Pour les gestionnaires de plusieurs ERP de toutes catégories et les gestionnaires d'ERP de 1^{ère} à 4^{ème} catégories, une durée maximale de 6 ans permet de compenser par une programmation dans le temps d'une part l'impossibilité d'invoquer la disproportion manifeste sur la viabilité économique future et d'autre part l'exigence d'accessibilité de la totalité du bâtiment.

À titre exceptionnel, pour les patrimoines importants et complexes, cumulant les contraintes, un délai supplémentaire de trois années maximum peut être mobilisé.

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

5.3.4. Les propositions

Les acteurs se sont entendus pour retenir les principes suivants :

- l'Ad'AP est une programmation de travaux échelonnés pendant toute sa durée : la dernière année de l'Ad'AP ne peut concentrer tous les travaux, des progrès substantiels doivent être immédiatement réalisés, notamment grâce à des travaux légers. Chaque année doit être une année utile ;
- la plus grande autonomie possible des personnes handicapées et des autres usagers est l'objectif recherché en fin d'Ad'AP ;

- des durées différenciées selon les types d'Ad'AP peuvent être prévues, mais les dispositifs doivent être construits de manière similaire ;
- une reconduction de l'Ad'AP n'est pas envisageable mais une prolongation, restreinte et justifiée, pourrait être accordée après examen des difficultés rencontrées.

À l'issue des travaux de concertation, il est préconisé d'atteindre les objectifs suivants :

- **Démarrer le décompte de la durée de l'Ad'AP à partir de la validation par le préfet ;**
- **Autoriser une durée de 1 à 3 ans pour les ERP de 5^{ème} catégorie³ isolés (la mairie d'une petite commune, un magasin indépendant), compte tenu des obligations plus circonscrites qui leur incombent ;**
- **Autoriser une durée pouvant aller jusqu'à 6 ans pour les ERP de 1^{ère} (par exemple un grand stade) à 4^{ème} catégories et pour les Ad'AP de patrimoine (par exemple un groupe de supérettes ou les crèches d'une commune) ;**
- **Autoriser une durée exceptionnelle pouvant aller jusqu'à 9 ans pour les cas complexes pour un Ad'AP de patrimoine important (les collèges, les bâtiments de l'État) ;**
- **À l'intérieur de ces durées maximales, déterminer, par le maître d'ouvrage, des périodes selon une programmation annuelle qui doit être proportionnée aux mesures et travaux à mettre en œuvre et aux capacités du maître d'ouvrage.**

Exemples de durées et de périodes selon les caractéristiques des travaux à venir et les choix retenus

Illustrations présentées lors des réunions de concertation

➤ **Exemple 1 : un ERP de cinquième catégorie**

Une seule période – 2 ans : rampe extérieure

➤ **Exemple 2 : plusieurs locaux municipaux**

1^{ère} période – 2 ans : réorganisation et aménagements d'accessibilité des locaux

2^{ème} période – 2 ans : ascenseurs manquants pour les salles restant en étage

3^{ème} période – 1 an : signalétique, peintures contrastées, boucles magnétiques

➤ **Exemple 3 : une université**

1^{ère} période – 1 an : signalétique, boucles magnétiques, contrastes visuels

³ À noter que les ERP de 5^{ème} catégorie représentent 80 % du parc total d'ERP.

2 ^{ème} période – 2 ans : accessibilité physique des auditoriums et du centre de documentation
3 ^{ème} période – 2 ans : ascenseurs manquants
➤ Exemple 4 : une chaîne de magasins
1 ^{ère} période – 1 an : aménagement des allées, cheminements personnes aveugles, contrastes visuels
2 ^{ème} période – 2 ans et demi : espace d'attente sécurisé à l'étage dans l'espace cabine d'essayage, élévateur pour un changement de niveau
3 ^{ème} période – 1 an et demi : accessibilité des caisses, boucles magnétiques
➤ Exemple 5 : plusieurs collèges
1 ^{ère} période – 3 ans : mise en accessibilité des collèges les plus importants à raison d'un par bassin scolaire
2 ^{ème} période – 3 ans mise en accessibilité d'une deuxième vague de collèges
3 ^{ème} période – 3 ans : mise en accessibilité de la dernière vague de collèges

Source : mission d'appui à la concertation nationale

La mise en œuvre des modalités de dépôt et de durée de l'Ad'AP peut être présentée schématiquement de la manière suivante.

Présentation schématique du calendrier de dépôt et de mise en œuvre de l'Ad'AP :

Chaque année est une année utile							Quel calendrier fixé par ordonnance ?	Quelles dates prévisionnelles d'effet ?	Quelles démarches ?	Qui fait ?
2014							31 décembre 2014		Dépôt du dossier d'Ad'AP ou engagement dans un Ad'AP	Tous ERP
	2015						Un an après la publication de l'ordonnance	31 juillet 2015	Fin de dépôt de dossier d'Ad'AP	Tous ERP
							4 mois après le dépôt de l'Ad'AP en préfecture	1 ^{er} mai ou 31 novembre 2015	Délai de validation de l'Ad'AP	CCDSA et préfet
		2016	2017	2018			Ad'AP de 3 ans maximum	Au plus tard entre décembre 2017 et novembre 2018	Déploiement de l'Ad'AP	ERP isolés de 5 ^{ème} catégorie 1 ^{ère} période des autres patrimoines d'ERP

					2 0 1 9 - 2 0 2 1		Ad'AP de 2 périodes de 3 ans			ERP non isolés et/ou de 1 ^{ère} à 4 ^{ème} catégories
					2 0 2 2 - 2 0 2 4		Ad'AP de 3 périodes de 3 ans			Patrimoines particulièrement complexes

Source : mission d'appui à la concertation nationale

Actuellement, chaque année, 80 000 ERP font des travaux pour se mettre totalement en accessibilité ou améliorer leur qualité d'accueil. Les Ad'AP permettront de poursuivre cette dynamique et mieux, de l'amplifier, grâce à son cadre juridique adapté, après le 1^{er} janvier 2015. L'élaboration d'un Ad'AP ne suspend en rien l'exécution des travaux déjà programmés en 2014.

5.4. Le suivi et les sanctions pour les Ad'AP ERP

5.4.1. Le diagnostic : le dispositif actuel de contrôle et de sanctions intervient aujourd'hui trop tardivement en fin de délais

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

a) Un contrôle des règles de mise en accessibilité avec des sanctions administratives en fin de dispositif

A été inscrite dans la loi de 2005 l'obligation pour les maîtres d'ouvrage de transmettre, lors de l'achèvement de tous travaux soumis à permis de construire, un document attestant de la prise en compte des exigences d'accessibilité.

Ont par ailleurs été prévues les sanctions administratives suivantes :

- la fermeture administrative par l'autorité administrative compétente d'un ERP qui n'aurait pas respecté ses obligations d'accessibilité ;
- le remboursement des aides publiques à la construction à la collectivité qui a attribué l'aide si elle s'aperçoit qu'a posteriori les règles d'accessibilité n'ont pas été respectées.

b) Des sanctions pénales

Le non-respect des obligations d'accessibilité (à l'échéance du 1^{er} janvier 2015 ou lorsque des travaux sont réalisés dans l'établissement) est passible d'une amende maximale de 45 000 euros pour une personne physique et de 225 000 euros⁴ pour une personne morale, ainsi que de six mois d'emprisonnement en cas de récidive.

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

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

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

5.4.2. Les lignes directrices

a) Un véritable suivi doit être mis en place pour garantir l'acceptabilité des délais par les acteurs

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

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

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

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

⁴ Selon l'article 131-38 du code pénal qui quintuple la sanction pour les personnes morales et qui prévoit la publicité de la décision, ainsi qu'une peine complémentaire d'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales.

b) Le dispositif proposé en matière de sanctions doit inciter à élaborer un Ad'AP plutôt qu'à rester dans le cadre actuel

Plusieurs scénarios sont envisageables :

- un scénario de report des sanctions pénales prévues par la loi de 2005 à la fin de la durée de l'Ad'AP sans ajouter de sanctions administratives : ce scénario s'apparenterait alors à un simple report des exigences de délai ;
- un scénario avec des sanctions administratives supérieures aux sanctions pénales ;
- un scénario incitatif dans lequel les sanctions administratives sont moins lourdes que les sanctions pénales car les acteurs ont montré leur bonne foi en déposant un Ad'AP.

L'objectif des Ad'AP étant de maintenir et de renforcer la dynamique créée par la loi de 2005 en réalisant les travaux d'accessibilité prévus par les textes. Le premier scénario ne répond pas à la commande politique, tandis que le deuxième scénario n'aboutira à aucun dépôt d'Ad'AP. Pour ces motifs, le groupe de travail a principalement examiné le troisième scénario, dit « incitatif », qui apparaît comme un scénario intermédiaire entre les deux autres.

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

C'est la raison pour laquelle les Ad'AP sont conçus pour être programmés sur une ou plusieurs périodes opérationnelles comportant des phases de travaux, chaque période ne pouvant être supérieure à trois ans⁵. Au terme de chaque période, l'état d'avancement des travaux est transmis à la CCDSA⁶ pour examen et avis, assorti, le cas échéant, d'une analyse des difficultés rencontrées et de l'impact de ces difficultés sur l'échéancier des travaux déposé dans le cadre de l'Ad'AP.

Les éventuelles sanctions jalonnant ce parcours sont exposées ci-dessous.

Il a été précisé lors de la concertation que l'institution d'un dispositif de sanctions est soumise à des contraintes, notamment des garanties de fond (sur le calcul des sanctions par exemple) et de procédure. Les principes fondamentaux sont rappelés ci-après.

Principes d'encadrement des sanctions administratives

i) La procédure de sanction doit être contradictoire

Une sanction administrative ne peut intervenir qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales, de manière à ce que l'intéressé puisse exercer son droit à la

⁵ Pour les ERP de cinquième catégorie isolés, la période de trois ans coïncide avec la durée maximale d'un Ad'AP et correspond à la durée de validité du permis de construire associée aux dérogations éventuellement intégrées dans le dossier. Il n'y a donc pas de période intermédiaire.

⁶ En cas d'Ad'AP déposé par une région, le dossier est transmis à chaque CCDSA concernée, le cas échéant en spécifiant ce qui les concerne et l'avancement global de l'Ad'AP.

défense⁷.

Ce principe emporte en outre plusieurs conséquences : notification des griefs, délai raisonnable pour se défendre, etc.

ii) La sanction ne peut pas être automatique : elle doit être proportionnée et tenir compte des difficultés rencontrées

Le Conseil constitutionnel⁸ a rappelé qu'une sanction doit être proportionnée à la gravité du manquement reproché. Ce principe s'applique tant pour ce qui concerne le choix des sanctions que leur ampleur.

La sanction n'est prise qu'après avoir pris en compte la nature et la valeur des raisons⁹ ayant motivé un non-respect des engagements pris dans l'Ad'AP (retard, etc.).

iii) La sanction financière doit être plafonnée

Le montant des sanctions financières doit être encadré. Pour les collectivités territoriales afin de ne pas réduire leurs ressources globales au point d'entraver leur libre administration¹⁰, le plafonnement se définissant usuellement comme un pourcentage maximal à ne pas dépasser du montant des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales.

Les sanctions financières pour les ERP privés ou les ERP des autres collectivités publiques (État) doivent aussi être encadrées¹¹.

5.4.3. Un dispositif de suivi renforcé

Des échéances intermédiaires vérifiables doivent être fixées à l'issue de chaque période de l'Ad'AP. Ainsi il est proposé d'instaurer des points de suivi à la fin de la première année de l'Ad'AP (pour les Ad'AP comprenant plusieurs périodes), à l'issue de chaque période intermédiaire de l'Ad'AP et, bien entendu, après la date retenue pour la fin des travaux. Le point établi en fin de première année a pour objet de faire apparaître concrètement la réalisation des premiers travaux de l'Ad'AP.

L'état d'avancement des travaux en fin de chaque période est transmis à la CCDSA pour examen et à la CAPH pour information.

En conséquence, le groupe de concertation a retenu le principe d'une amende forfaitaire en cas de non-transmission des bilans correspondant aux étapes intermédiaires ou à la fourniture d'un bilan manifestement erroné.

⁷ Article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

⁸ Cf. la décision n° 87-237 du 30 décembre 1987.

⁹ Ainsi, le premier dispositif de sanctions institué par la loi SRU à l'encontre des communes n'ayant pas réalisé l'objectif triennal de création de logements sociaux a été censuré par le Conseil constitutionnel en raison de son automaticité : il a en effet considéré qu'en infligeant, sans égard pour la nature ou la valeur des raisons ayant motivé ce retard, des pénalités dont les conséquences peuvent être graves pour la commune défaillante, le législateur a institué une sanction incompatible avec l'article 72 de la Constitution (libre administration des collectivités territoriales). Cf. la décision n° 2000-436 du 07 décembre 2000.

¹⁰ Cf. la décision n° 2000-436 du 07 décembre 2000.

¹¹ Cf. la décision n° 2012-266 relative à la QPC du 20 juillet 2012.

L'appréciation du montant de l'amende forfaitaire diffère entre les participants : un montant de 1 500 €, correspondant à des amendes forfaitaires existant dans des cas similaires¹² paraît adapté, les associations de personnes handicapées proposant toutefois que le montant soit la moitié ou le tiers du plafond de la sanction financière administrative.

La nécessité de déclarer la fin de l'Ad'AP fait consensus. En revanche, il demeure une divergence concernant la méthode à retenir pour les ERP de 5ème catégorie : la mesure de simplification, proposée pour les ERP de 5ème catégorie et qui consiste à autoriser la déclaration de fin avec une attestation sur l'honneur, assortie de factures et de photos plutôt qu'une attestation de mise en accessibilité établie par un contrôleur technique ou par un professionnel satisfaisant à des critères d'indépendance, ne retient pas l'assentiment des associations de personnes handicapées. Elles souhaitent en effet qu'un organisme extérieur soit systématiquement impliqué afin d'avoir une garantie sur la qualité des travaux effectués. Cependant, certains des participants ont souligné que les bureaux de contrôle sont par définition très stricts dans leur analyse.

Les travaux ont conduit à explorer des situations spécifiques et les aléas en cours de réalisation des Ad'AP. Ont ainsi été retenus par le groupe de travail deux cas :

- la possibilité pour les responsables d'ERP rencontrant des difficultés techniques ou financières graves d'en informer l'autorité préfectorale pour solliciter l'octroi d'un délai supplémentaire. La notification de prévenance à la CCDSA doit être effectuée au moins 12 mois avant la fin de l'Ad'AP ou lors de la survenue du fait générateur ;
- la possibilité pour l'autorité préfectorale de procéder à la suspension des délais en cas de force majeure ou de circonstances indépendantes de la bonne volonté du porteur de l'Ad'AP, qui perturbent l'économie générale du dispositif.

5.4.4. Un dispositif de sanctions proportionné et incitatif

Les acteurs se sont accordés sur les éléments suivants :

- une procédure de carence est enclenchée par le préfet quand un manquement aux engagements est constaté et qu'en conséquence, il est envisagé de prendre un arrêté constatant la carence du maître d'ouvrage concernant la mise en accessibilité avec l'éventualité d'une sanction particulière ad hoc ;
- quand les travaux ont effectivement démarré lors de la première période de l'Ad'AP, aucune sanction financière ne sera prononcée lors des étapes intermédiaires. En revanche, l'absence de démarrage des travaux pourra conduire à l'abrogation de l'Ad'AP¹³ par le préfet ;

¹² Il est ainsi possible de citer :

- le défaut de déclaration de la détention de matières nucléaires (cf. article R1333-78 du code de la défense) ;
- le défaut de production de l'inventaire des logements sociaux possédés ou gérés par les communes et EPCI ou la production d'un inventaire manifestement erroné (cf. article L2334-17 du code général des collectivités territoriales et article L302-6 du code de la construction et de l'habitation) ;
- la non-transmission des données nécessaires à l'observatoire de l'alimentation (cf. article R230-35 du code rural et de la pêche maritime) ;
- la non-présentation des documents exigibles par la réglementation de l'aviation civile (cf. article R217-3 du code de l'aviation civile).

¹³ Abrogation de l'arrêté préfectoral validant l'Ad'AP.

- la CCDSA procédera à un examen approfondi du dossier du maître d'ouvrage et des difficultés qu'il a rencontrées afin de proposer un avis au préfet sur les conclusions de la procédure de carence ;
- les conclusions rendues peuvent conduire, outre les sanctions financières, à un aménagement des délais de l'Ad'AP qui ne doit pas excéder un an ;
- le montant de la sanction qui est arrêté par le préfet résulte des conclusions de la procédure de carence et est proportionnel à l'ampleur de la défaillance, avec un montant modulable en fonction des raisons objectives de retard.

Des interrogations subsistent toutefois sur les points suivants :

- si la prise en compte de nouvelles difficultés techniques, de nouvelles contraintes financières ou de cas de force majeure en tant que raisons objectives du retard ne fait pas débat, la prise en compte de la situation de départ n'est pas consensuelle, les associations de personnes handicapées considérant que cela revient à intégrer le retard pris par certains maîtres d'ouvrage dans l'application de la loi du 11 février 2005 ;
- ces associations soulignent également que le dispositif ne distingue pas particulièrement les acteurs volontaristes qui feront mieux que la durée maximale que la loi autorisera.

a) Une procédure de carence pouvant conduire à la sanction très encadrée

i) Une procédure collégiale et contradictoire

Quand les engagements n'ont pas été tenus au terme de la dernière période de l'Ad'AP ou en cas d'absence totale de travaux à l'issue d'une des premières périodes de l'Ad'AP, le préfet informe le maître d'ouvrage de son intention d'engager la procédure de constat de carence pouvant entraîner une sanction administrative :

- description des faits qui motivent l'engagement de la procédure ;
- invitation à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois.

Compte tenu des difficultés qui peuvent être rencontrées par un maître d'ouvrage de bonne foi et de l'impact de ces difficultés sur l'échéancier des travaux, il est nécessaire qu'il y ait un examen approfondi du dossier :

- de manière collégiale : il est proposé de s'appuyer sur la CCDSA¹⁴ ;
- dans le cadre d'une procédure contradictoire (écrite et orale) : le maître d'ouvrage de l'ERP qui fait l'objet de la procédure de carence est invité à participer aux débats, la CCDSA seule proposant un avis au préfet à l'issue de la procédure.

¹⁴ Sont membres de la commission en formation accessibilité sur un sujet d'ERP avec voix délibérative : neuf représentants des services de l'État ; le directeur départemental des services d'incendie et de secours ; trois conseillers généraux et trois maires ; le maire de la commune concernée par l'affaire ; le président de l'EPCI qui est compétent pour le dossier inscrit à l'ordre du jour ; quatre représentants des associations de personnes handicapées du département ; trois représentants des propriétaires et exploitants d'établissements recevant du public.

ii) Une diversité de sanctions selon les situations

La commission peut proposer différentes conclusions au préfet :

- lorsque la procédure de carence est engagée en l'absence de travaux à l'issue d'une période intermédiaire de l'Ad'AP :
 - o lorsque les engagements de cette période de l'Ad'AP ont été mis en œuvre de manière notoirement insuffisante, une sanction peut être prise sous forme de provision comptable¹⁵ ;
 - o abrogation de l'arrêté préfectoral validant l'Ad'AP, voire transmission du dossier au procureur de la République, lorsque la phase de mise en œuvre des engagements de cette période de l'Ad'AP n'a pas débuté ;
- lorsque la procédure de carence est engagée à la fin de l'Ad'AP :
 - o à titre exceptionnel et après justifications, un aménagement des délais de l'Ad'AP, qui ne doit pas excéder un an, lorsque les travaux d'accessibilité ont enregistré un retard par rapport à la programmation ;
 - o une mise en demeure d'achever les travaux dans un délai déterminé (qui ne peut excéder douze mois) et la constitution d'une provision à cet effet dans les comptes ;
 - o une sanction financière proportionnée aux engagements pris et le cas échéant tenant compte de la situation du maître d'ouvrage et des conditions de réalisation des travaux (cf. infra la modulation de la sanction).

iii) Une modulation en fonction d'une analyse des raisons du retard

Le montant de la sanction qui est arrêté par le préfet résulte des conclusions de la procédure de carence et est proportionnel à l'ampleur de la défaillance avec un montant modulable en fonction des raisons objectives de retard :

- difficultés techniques apparues en cours d'Ad'AP prises en compte ;
- contraintes financières apparues en cours d'Ad'AP ;
- cas de force majeure ;
- situation de départ prise en compte.

b) Les sanctions prévues en fin d'Ad'AP sont plafonnées

Il est proposé que le montant de la sanction financière s'élève à un montant représentant 5 % à 20 % des travaux non réalisés, modulés suivant l'analyse des raisons objectives du retard et dont le montant sera plafonné. L'approche de sanction pour un Ad'AP comportant un seul ERP ou pour plusieurs ERP étant la même, ce plafonnement est double :

¹⁵ Il s'agit d'une provision comptable dans les comptes de la collectivité ou de l'entreprise qui en pesant effectivement sur le passif, induit une contrainte pour l'entité. Elle pourra donner lieu à une reprise de provision au moment du paiement de travaux quand ils seront réalisés.

- plafonnement à 45 000 euros (personne physique) ou 225 000 euros (personne morale) par ERP inclus dans l'Ad'AP non accessible ;
- plafonnement par des éléments permettant de limiter à une proportion raisonnable du budget de l'entité :
 - o 5 % du montant de la CAF¹⁶ d'un maître d'ouvrage privé ;
 - o 2 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité territoriale.

c) Les sanctions administratives s'articulent avec les sanctions pénales

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

Si un Ad'AP est déposé hors de la fenêtre de dépôt prévue, le maître d'ouvrage devra acquitter une amende forfaitaire, le dossier d'Ad'AP étant ensuite instruit normalement.

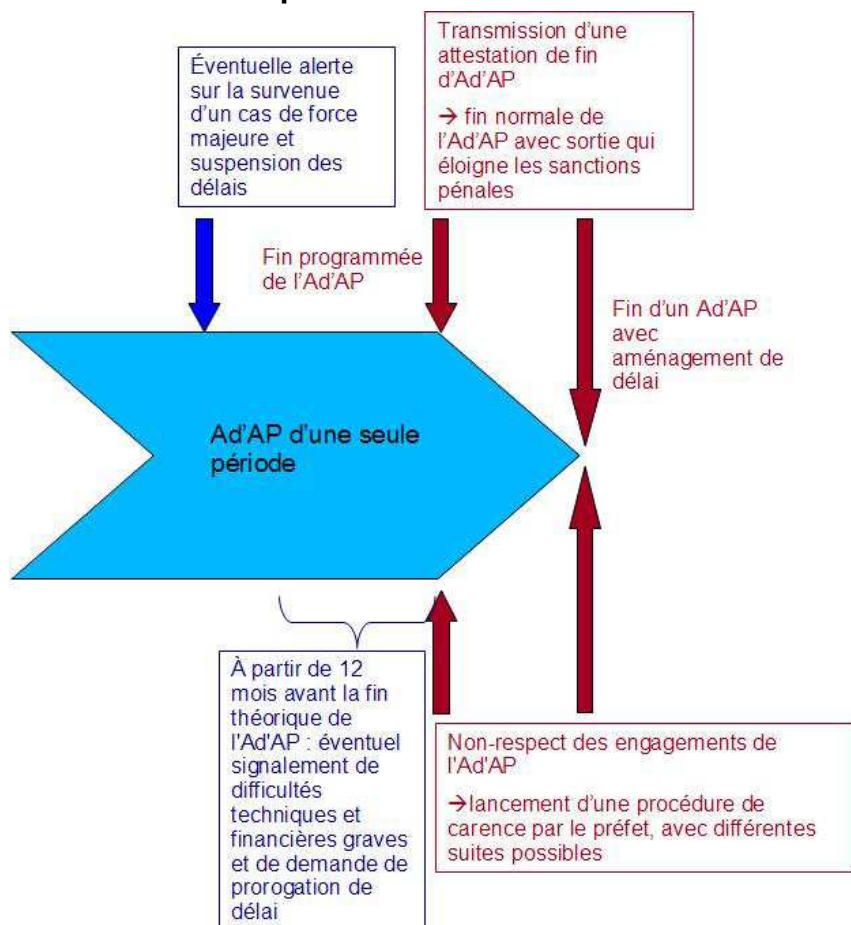
Pour inciter à s'engager dans l'Ad'AP, le dépôt d'un Ad'AP ainsi que sa mise en œuvre complète éloignent les sanctions pénales :

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

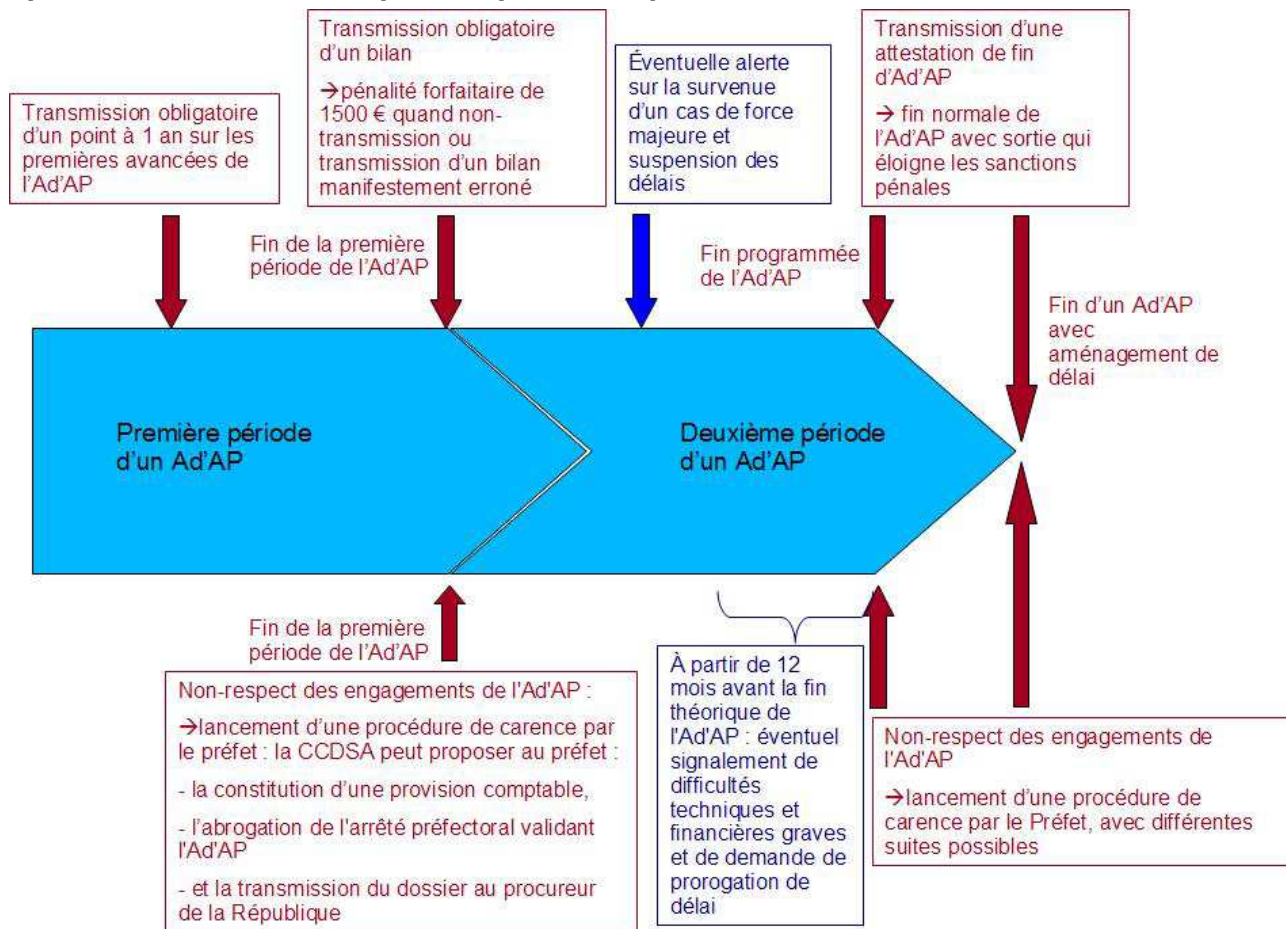
¹⁶ Pour mémoire, la capacité d'autofinancement ou CAF correspond à la somme du bénéfice net et des charges non décaissées (dotations aux amortissements et variation de provisions pour risques et charges futures), c'est-à-dire aux ressources restant à l'entreprise à l'issue de l'exercice ayant vocation notamment à financer les investissements.

5.4.5. Présentation schématique du suivi des Ad'AP ERP

a) Suivi d'un Ad'AP d'une seule période



b) Suivi d'un Ad'AP comportant plusieurs périodes



À l'issue des travaux de concertation, il est préconisé de :

- Prévoir, en contrepartie de l'allongement des délais, des points de contrôle : point de situation en fin de première année et bilan de fin de période. Ces documents sont transmis au représentant de l'État dans le département pour examen par la CCDSA, et pour information à la CAPH ;
- Exiger en fin d'Ad'AP la transmission d'une attestation de mise en accessibilité ou d'une déclaration de fin de travaux pour les ERP de 5^{ème} catégorie isolés ;
- Pouvoir tenir compte des aléas en cours de réalisation de l'Ad'AP (difficultés techniques, cas de force majeure) ;
- Construire un dispositif de sanction proportionnée et plafonnée, à l'issue d'une procédure contradictoire visant à démontrer la carence ;
- Instaurer des provisions en fin de période pour avancement notoirement insuffisant ;
- Retenir le principe d'amendes en cas de dépôt tardif, de non-transmission des documents (bilan de fin de période et attestation finale des travaux) ou la fourniture d'éléments manifestement erronés ;

- **Collecter les sanctions et amendes dans un fonds dédié à l'accessibilité universelle ;**
- **Abroger l'arrêté de validation de l'Ad'AP en cas de non-commencement de l'Ad'AP et transmettre l'information au procureur de la République.**

6 L'Agenda d'accessibilité programmée pour les transports publics de voyageurs

6.1. Les éléments généraux de contexte

La consultation sur le volet des transports publics de voyageurs a permis d'examiner de façon approfondie la problématique de la mise en accessibilité du transport routier de voyageurs et du transport ferroviaire.

Le mode routier, dit transport routier de voyageurs (TRV), comporte différents volets :

- le transport urbain (TU), dont l'AOT (autorité organisatrice du transport) est la commune, le groupement de communes ou un syndicat mixte ;
- le transport interurbain (TIU), se décomposant en :
 - o service routier ordinaire (SRO), dont l'AOT est le département qui peut déléguer cette compétence à une collectivité locale ;
 - o TER (transport express régional) effectué par voie routière, à caractéristiques proches du SRO, mais dont l'AOT est la région ;
- le service à titre principal scolaire (SATPS), dont l'AOT est le département ;
- le transport spécialisé, régulier ou à la demande (TAD), organisé par l'AOT compétente sur son périmètre en complément des transports précédents ;
- les transports privés (dont le transport occasionnel), qui ne sont pas organisés par une AOT et ne sont pas soumis à l'exigence d'accessibilité.

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

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

Le transport ferroviaire de voyageurs se décompose en :

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

Les textes applicables sont :

- les spécifications techniques d'interopérabilité (STI), règles européennes dont la STI-PMR pour ce qui concerne les gares, les quais et les matériels roulants circulant sur le réseau transeuropéen ferroviaire (en France, l'essentiel du réseau RFF). Cette STI, applicable depuis le 1^{er} juillet 2008, est en cours de révision et devrait être élargie en janvier 2015 à l'ensemble des matériels et

des infrastructures ferroviaires ; elle est d'application directe et d'un niveau juridique supérieure à la loi française ;

- la loi n°2005-102 du 11 février 2005 et notamment son article 45, codifié depuis aux articles L.1112-1 et suivants du code des transports, avec les mêmes objectifs et les mêmes échéances que pour le TRV.

De nombreuses gares étant desservies par différents types de trains (grande vitesse, relations internationales, interrégionales, régionales), et compte tenu de l'intervention récente de l'État devenu AOT des intercités¹⁷, les SDA ont été répartis en :

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

Il s'agit de définir l'objectif d'accessibilité à terme, en tenant compte des particularités et des calendriers de réalisation.

6.2. L'Agenda d'accessibilité programmée dans le secteur des transports routiers de voyageurs

En préalable à toutes les réflexions sur la possibilité de déployer le dispositif Ad'AP dans le transport routier de voyageurs, il était indispensable de clarifier les attendus en matière d'accessibilité. Dans le cadre de la concertation nationale, l'obligation de renouvellement du parc roulant des transports urbains et interurbains (SRO et TER routier) par du matériel accessible pour tout type de handicap, dès la mise en circulation, a été confortée par l'instauration de sanctions. Le principe d'une typologie des arrêts (arrêts prioritaires et ceux relevant d'une impossibilité technique avérée – ITA) a par ailleurs été retenu. Ces attendus ayant pu être clarifiés, il est donc possible de proposer de déployer le dispositif Ad'AP dans ce secteur. Il importe toutefois de préciser les particularités des SDA/Ad'AP.

6.2.1. Le diagnostic

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

Lors de la concertation, un certain nombre de données chiffrées ont été évoquées et sont rappelées ci-dessous afin de mieux cerner les enjeux propres au secteur des transports.

La mise en accessibilité du matériel roulant est très différente entre transports urbains et transports interurbains :

- le transport urbain est le plus avancé : 60 à 90 % d'accessibilité des autobus

¹⁷ Trains d'équilibre des territoires

en 2012, selon les critères considérés¹⁸ ;

- le transport interurbain s'effectue par des autocars, dont la mise en accessibilité est nettement moins avancée et continue de progresser lentement : 15 % des véhicules¹⁹ sont soit équipés (surcoût 10 % d'un achat unitaire de 200 k€), soit pré-équipés, or on sait que la mise à niveau (« rétrofit ») des matériels pré-équipés pose des problèmes pratiques de mise en œuvre et de disponibilité. Par ailleurs, certains problèmes ne sont pas résolus, comme celui de la nécessité d'une aide extérieure lors de l'utilisation d'une plate-forme élévatrice ; en effet le conducteur de l'autocar n'est pas autorisé à quitter son poste pour des raisons de sécurité.

On constate la même divergence en matière d'arrêts :

- en transports urbains, les difficultés sont en général d'ordre topographique ou géométrique (rues en forte pente ou trop étroites), mais peuvent aussi se présenter dans les extensions de périmètre de transports urbains (PTU) en périphérie des villes (cheminements non encore aménagés, quartiers en cours d'urbanisation). Comme on ne saurait transiger avec la sécurité vis-à-vis des autres circulations routières (heurts des voyageurs), les possibilités d'aménagement sont parfois limitées. Par ailleurs, la volonté de rendre les arrêts accessibles n'a pas eu la même prégnance dans toutes les villes de France, indépendamment du coût des travaux de mise en accessibilité (de 15 k€ à 20 k€, voire 50 k€ par arrêt selon les travaux à réaliser) ;
- en transports interurbains (service régulier ordinaire), l'accessibilité des arrêts et de la voirie d'accès, situés souvent en milieu rural, est peu répandue et souvent difficile à mettre en œuvre. On estime à 50 000 le nombre de points d'arrêt à aménager pour un coût unitaire de 15 à 20 k€, soit au total 600 M€ à 1 Md€, et ce pour un nombre de voyageurs souvent faible. De surcroît, cette somme ne tient pas compte du coût de la nécessaire mise en accessibilité de la voirie (trottoirs ou accotements) autour de l'arrêt afin d'assurer une chaîne de déplacement continue. Les départements souhaitent donc définir des ordres de priorité et opérer une sélection.

Suite à l'une des propositions du rapport « Réussir 2015 » de demander au CERTU d'expertiser l'intérêt de quais amovibles, les travaux réalisés ont permis d'en déterminer le coût. Celui-ci a été estimé à 12 k€ par arrêt, contre 15 à 20 k€ en moyenne pour une formule classique.

En matière de service :

- la question de l'adéquation de la qualité de service aux besoins des personnes handicapées ne fait pas partie du corpus réglementaire ; toutefois de nombreuses actions sont menées et ont su démontrer leur utilité ;
- 62 % des AOT ont établi un SDA. Il importe toutefois de souligner que si l'absence de SDA se concentre au niveau communal et intercommunal, au

¹⁸ D'après une enquête UTP

¹⁹ Selon la FNTV

moins 93 % de la population est couverte²⁰.

6.2.2. Les orientations

L'Ad'AP transport apparaît comme un **complément au schéma directeur d'accessibilité (SDA)**, permettant sa mise à jour (voire son établissement s'il n'a pas été réalisé) et l'engagement des financeurs sur un échéancier. **L'Ad'AP serait ainsi dénommé SDA/Ad'AP.**

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

Assurer que tout matériel neuf mis en circulation est bien accessible permet d'engendrer la dynamique voulue par la loi de 2005 et de ne pas compromettre l'avenir. Pour ce faire, il convient de retenir le principe de compléter la loi de 2005 par des sanctions incitant à accroître l'accessibilité du parc d'autobus et d'autocars.

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

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

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

Typologie des arrêts à rendre accessibles en priorité

Le tableau ci-dessous présente cette typologie par famille de priorités : opportunité et contexte, configuration du réseau et environnement local.

	Famille	Critère	Remarque
1	Opportunité, contexte	L'arrêt se situe sur une voie où des travaux sont prévus	Mise à profit de travaux de voirie puisqu'ils sont soumis eux aussi à l'obligation d'accessibilité
2		Fréquentation annuelle de l'arrêt	Nécessité de disposer des données des montées et des descentes
3		Fréquentation annuelle de chaque ligne qui dessert l'arrêt	Attribution d'un coefficient plus ou moins élevé à chaque ligne en fonction de sa fréquentation annuelle

²⁰ Rapport Obiaçu 2012

	Famille	Critère	Remarque
4	Configuration du réseau	Nombre de lignes passant à l'arrêt	Priorité aux arrêts qui sont desservis par un nombre important de lignes, notamment sur périmètre intermodal (super prioritaire)
5		Type de ligne	Structurante, secondaire ou de rabattement ; pénétrante urbaine
6		Nombre de points d'arrêt	Logique de ligne : – aménagement par ligne – au moins 2 points d'arrêt sur la ligne
7		Cohérence avec l'accessibilité du matériel roulant	Affectation du matériel roulant dernièrement acheté sur les lignes les plus fréquentées (pas de saupoudrage)
8		Offre de transport accessible à proximité du point d'arrêt	Examen des autres réseaux de transport existant sur le territoire
9	Environnement local	Densité de population	Données issues de l'INSEE
10		Attractivité de la commune	Volume des déplacements quotidiens engendrés
11		Proximité d'un pôle générateur de déplacements	Prise en compte d'un rayon autour de l'arrêt (entre 100 et 500 m généralement)
12		Accessibilité du cheminement jusqu'à l'arrêt	Continuité de la chaîne de déplacement (état de l'accotement)

Impossibilité technique avérée (ITA)

Les échanges lors de la concertation ont permis de préciser les critères des impossibilités techniques avérées :

- une pente trop forte : pas de possibilité de raccordement à un cheminement respectant les prescriptions de pente (seuil de 8 %) ;
- une emprise trop étroite, qui ne laisserait pas une distance d'au moins 1,40 m pour le retournement de la personne une fois la rampe déployée : le contexte foncier ne permet pas d'obtenir un quai de largeur suffisante, même par une augmentation de l'emprise du trottoir sur le stationnement ou sur la chaussée.

Dans les deux cas, pour chaque arrêt, avant de le déclarer en ITA, il importe de regarder si une autre solution technique est possible comme, par exemple, déplacer l'arrêt un peu plus loin dans un lieu plus propice à la mise en accessibilité sécurisée, tout en veillant à respecter la logique d'exploitation du réseau.

6.2.3. Le lien entre schéma directeur d'accessibilité (SDA) et Ad'AP

Dans la mesure où la logique des Schémas Directeurs d'Accessibilité s'apparente à celle des Ad'AP, les travaux ont analysé les relations entre SDA et Ad'AP pour permettre d'articuler ces deux démarches.

a) Le cas le plus fréquent où un SDA préexiste

Le SDA peut avoir été adopté par l'instance délibérante ou seulement élaboré. Dans ce cas, le SDA sera complété des éléments manquants (voir contenu du SDA). En adoptant un SDA/Ad'AP, l'AOT pourra préciser les arrêts et les lignes à rendre accessibles en priorité et préciser l'affectation du matériel roulant accessible. Cette évolution permettra de clarifier la situation juridique actuelle sanctionnée par le juge administratif²¹. Cette approche pragmatique permet d'organiser efficacement la montée en puissance de l'accessibilité sur le territoire.

Il a été proposé que la procédure de validation soit identique à celle des Ad'AP ERP.

Il est vivement recommandé que, pour chaque SDA/Ad'AP, un comité de gouvernance soit instauré. En effet les SDA/Ad'AP de niveau départemental ne pourront bénéficier d'une analyse par une CAPH.

Un SDA/Ad'AP de niveau départemental peut alors comporter, a minima, une annexe relative au transport interurbain qui indique les lignes principales et la liste des arrêts à rendre accessibles en priorité. Elle mentionne la liste des arrêts prioritaires relevant d'une impossibilité technique avérée. En fin de SDA/Ad'AP, tous les arrêts répondant aux critères de la typologie devront avoir été rendus accessibles.

L'annexe du SDA/Ad'AP urbain précisera les mêmes éléments que celle d'un SDA/Ad'AP interurbain, sachant que l'objectif à atteindre en cœur de ville est l'accessibilité de tous les arrêts (hors ITA) et une desserte par du matériel roulant accessible pour tous. Les points d'arrêt en zones peu denses seront traités comme ceux relevant du transport interurbain.

Le SDA/Ad'AP fera l'objet d'actualisations pour tenir compte des évolutions survenues sur le territoire, selon une périodicité qu'il précisera.

b) Le cas où le SDA ne préexiste pas

Dans ce cas, l'AOT peut élaborer directement un SDA/Ad'AP qui traite de tous les points évoqués ci-dessus et donne lieu à approbation de l'assemblée délibérante avant transmission au préfet.

²¹ Décision du Conseil d'État, n°343364 du 22 juin 2012 Communauté d'agglomération du Pays voironnais..

6.2.4. Le SDA/Ad'AP

a) La signature des SDA/Ad'AP

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

- prévoir la co-signature des collectivités concernées et l'identification de l'AOT comme chef de file. Dans ce cas de figure, si les signatures sont trop longues à recueillir, se contenter de celles existantes pour ne pas retarder le lancement de l'Ad'AP ;
- à défaut d'accord, l'Ad'AP devra mentionner les négociations faites et leurs issues ;
- chaque maître d'ouvrage reste responsable de son périmètre.

b) Le dépôt des SDA/Ad'AP

Les durées d'élaboration en transports urbains et transports interurbains (service régulier ordinaire) sont a priori compatibles avec l'échéance du 13 février 2015. En effet, les SDA adoptés fournissent déjà une base importante ; quant à ceux non encore élaborés, ils concernent plutôt des EPCI ou des communes de bassins de population plus réduits. Cependant, un tel délai peut se révéler trop court pour assurer une analyse de territoires ayant fortement évolué ou couvrant de nombreuses communes à associer.

Peuvent être retenues les possibilités suivantes :

- adresser avant le 13 février 2015 un engagement de préparer un Ad'AP et le communiquer dans les 12 mois de la publication de l'ordonnance ;
- ou s'engager ou produire l'Ad'AP après ces échéances, moyennant une amende de 1500 € et une réduction à due concurrence du délai de mise en œuvre.

c) La durée de mise en œuvre des SDA/Ad'AP

La mise en œuvre des SDA/Ad'AP s'inscrit dans le calendrier des Ad'AP ERP, tout en tenant compte des spécificités de ce secteur :

- une durée maximale de 3 ans pour le transport urbain, après l'approbation par le préfet ;
- une durée maximale alliant deux périodes de 3 ans chacune, pour le transport interurbain, après l'approbation par le préfet.

d) Le contenu des SDA/Ad'AP

Comme pour les autres Ad'AP, les SDA/Ad'AP transport routier de voyageurs comprennent les volets suivants : diagnostic, concertation, principes structurants, critères

pris en compte, calendrier, financement. Et au titre des spécificités du transport, doivent nécessairement être traités : la liste des lignes et des arrêts à rendre accessibles en priorité et la programmation y afférente, la liste des arrêts relevant des ITA (dérogations), les modalités d'actualisation, les éléments de la discussion avec les gestionnaires d'infrastructures (de voirie notamment : communes, EPCI, départements, État).

Après avoir étudié la question du matériel et des infrastructures, la question de la qualité de service a été abordée et soulignée. Pour permettre une utilisation par tous des services collectifs de transport, il est demandé aux AOT dans le cadre de l'adoption de leur SDA/Ad'AP d'intégrer un plan de formation à l'accueil et à l'accompagnement des personnes handicapées de tous les personnels d'accueil et de conduite.

La qualité de l'information et sa facilité de compréhension étant un des éléments constitutifs du transport collectif, chaque SDA/Ad'AP prendra l'engagement de travailler les moyens d'information du public pour mettre à disposition des éléments simples, facilement compréhensibles et lisibles, en accord avec le comité de gouvernance.

L'accent est à mettre notamment sur :

- la coordination entre AOT (intermodalité, futurs schémas régionaux de l'intermodalité) et gestionnaires de voirie ;
- la formation des personnels en contact avec le public ;
- la délivrance d'une information simple, facilement compréhensible et lisible ;
- la mise en place d'un service de signalement des obstacles (actuellement dénommé « dépôt de plaintes ») ;
- la présence de signalétiques adaptées.

6.2.5. Le cas du service à titre principal scolaire (SATPS)

a) L'objectif

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

Les transports scolaires relèvent d'une logique différente des autres transports collectifs de voyageurs, en raison de l'annualité de leur organisation :

- s'agissant des élèves handicapés, il convient de souligner : l'importance du transport à la demande adapté aux besoins de chaque élève handicapé ;
- l'existence d'établissements spécialisés et de classes d'inclusion en milieu ordinaire de scolarité ou de scolarisation à temps partiel, engendrant de nombreux déplacements, le plus souvent hors carte scolaire.

Les transports scolaires relèvent néanmoins de l'obligation instaurée par l'article 45 de la loi de 2005, soit une obligation d'accessibilité généralisée, mais se sont déployés autour de l'obligation de résultat ayant pour objectif de permettre aux enfants handicapés d'avoir

accès à la scolarisation. Si la demande des familles est largement satisfaite, l'inclusion dans le SATPS est restée en suspens.

Fort de ce constat et de la réalité des prestations délivrées, il s'agit de **déterminer les réelles obligations de ce type de transport.**

b) Le diagnostic

Selon l'ANATEEP et l'ADSTD :

- sur 4 millions d'enfants transportés quotidiennement, 210 000 sont handicapés ;
- les élèves handicapés scolarisés en milieu ordinaire présentant un handicap psychologique ou cognitif représentent 62,5 % des cas et ceux présentant un handicap moteur 9 % ;
- 19 % des élèves scolarisés handicapés le sont dans le respect de la carte scolaire, soit 1 % du nombre total d'élèves transportés (40 000 sur 4 millions).

Le pourcentage d'accessibilité des autocars SATPS est très faible ; les chiffres étant communs avec ceux du transport interurbain, ils ne sont pas réellement connus. Le problème d'usage d'une plate-forme élévatrice se pose dans les mêmes termes que pour le transport interurbain.

Par ailleurs, la localisation des arrêts est fonction du nombre d'élèves et donc variable dans le temps. L'aménagement d'arrêt pour le handicap moteur est très rarement demandé, même s'il est souhaité d'y procéder en cas de demande à caractère suffisamment pérenne (3 à 4 ans – collège/lycée).

Enfin le nombre d'arrêts est estimé par l'ANATEEP entre 400 et 500 000, soit 10 fois plus qu'en interurbain, d'où un coût d'aménagement total de 5 à 10 milliards d'euros (coût moyen unitaire par arrêt : 12-20 k€).

c) Les options

Deux grandes options se dégagent :

- aligner le SATPS sur le service régulier ordinaire du transport interurbain, ou tout au moins prévoir les conditions justifiant d'une mise en accessibilité progressive du SATPS ;
- compte tenu de ce qui précède, ne retenir qu'une obligation de résultat.

d) La proposition

Les nombreuses heures d'échange sur ce sujet n'ont pas permis de dégager une réelle ligne sur laquelle une proposition jugée acceptable par le groupe de travail pouvait être formulée. Néanmoins, il est apparu difficile de ne pas proposer une évolution législative. La prise en charge des élèves handicapés par l'autorité compétente est effective et répond bien aux exigences du code de l'éducation, mais ne correspond pas à la lettre de l'article 45 de la loi de 2005. La mise en application telle quelle de la loi de 2005 entraînerait des dépenses disproportionnées pour la collectivité, position qu'aucune association de

personnes handicapées n'a tenue pendant les travaux de concertation. A contrario, l'exclusion de tous les élèves handicapés moteur de ce service ne saurait s'inscrire dans la philosophie de la loi de 2005.

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

6.3. L'Agenda d'accessibilité programmée dans le secteur des transports ferroviaires de voyageurs

6.3.1. Le diagnostic

L'accessibilité des matériels ferroviaires :

Les matériels ferroviaires ont des durées de vie très importantes, de l'ordre de 30 à 40 ans. On peut les classer en 3 familles :

- les matériels anciens (Corail, TER avant l'an 2000), qui représentent le quart du parc et ne sont pas ou peu accessibles ;
- les TGV et matériels TER récents, qui sont assez largement accessibles sans pour autant l'être sur tous les aspects, car conçus avant les normes européennes d'accessibilité STI de 2008 ;
- les TGV et TER extrêmement récents ou en commande, qui sont pleinement accessibles.

L'accessibilité des matériels existants est améliorée la plupart du temps à l'occasion de rénovations lourdes ou d'opérations de prolongement de durée de vie.

L'amélioration des matériels anciens a conduit à des progrès limités mais significatifs (places pour fauteuils roulants dans des voitures Corail, par exemple) ; celle des matériels récents donne de meilleurs résultats mais ne conduit toujours pas à l'accessibilité complète, car leur conception n'est pas forcément compatible.

On peut donc considérer que, pour le matériel roulant, la mise en accessibilité est bien lancée et développera ses effets dans la durée, jusqu'en 2030 environ.

Les difficultés liées à la montée et à la descente du train

La lacune entre le train et le quai est une des difficultés importantes, car elle peut varier fortement (10 à 15 cm) en fonction de la charge du matériel, de la présence de courbes, de l'état d'usure des roues (diamètre et conicité) et du réglage de la voie elle-même par rapport au quai.

L'accessibilité en autonomie ne peut pas être garantie pour les voyageurs en fauteuil roulant, les dispositifs tels que palettes n'étant pas suffisamment fiables dans l'ensemble des configurations géométriques, notamment en courbe car la voie y est généralement en

dévers. Il est donc essentiel de maintenir une présence humaine pour aider à la montée et à la descente.

L'assistance humaine est d'ailleurs plébiscitée, comme le montrent les excellents taux de satisfaction du service d'accompagnement en gare « Accès + » : 95 à 98 %.

L'accessibilité des gares

Les gares, dotées de personnel, de bâtiment voyageurs, d'accès aux quais et de quais, sont au nombre de 1 500 :

- 1 075 bénéficient d'une desserte uniquement par du matériel de niveau TER (relevant de la compétence des régions) ;
- 424 relèvent du schéma directeur national d'accessibilité (SDNA), dont :
 - o 168 prises en compte par la SNCF et RFF (car desservies principalement par des services nationaux) ;
 - o 256 prises en compte par les régions, avec un cofinancement SNCF et RFF à hauteur de 25 % chacun des travaux relevant de leur secteur de compétence (gares desservies principalement par des TER et secondairement par des services nationaux).

Les gares sont complétées par 1 500 points d'arrêt non gérés (PANG), tous TER, qui n'ont pas de personnel.

Le patrimoine est réparti entre RFF (quais) et la SNCF (bâtiments voyageurs). Certains SDA régionaux (SDRA) ne prévoient pas la mise en accessibilité de la totalité des gares, le coût étant le frein principal. De plus, la loi de 2005 n'a pas précisé la répartition de la charge entre les AOT et les opérateurs, si bien que, presque 9 ans après sa promulgation, si des accords ont pu être trouvés dans la moitié des régions, les discussions se poursuivent pour un quart d'entre elles et sont à l'arrêt pour le dernier quart.

Vu l'importance des travaux à réaliser, la mise en accessibilité prend du temps :

- l'Île-de-France, qui a commencé les mises en accessibilité dès la parution de la loi, verra l'aboutissement complet de ses efforts en 2024. Les 143 gares inscrites au SDRA mobiliseront 1,5 milliard d'euros. Additionnées aux 64 gares déjà accessibles, elles desserviront 95 % de la population de cette région (207 gares accessibles sur 385) ;
- en région Picardie : la mise en accessibilité des gares avec plusieurs phases de travaux est réalisée ou envisagée pour les années 2008-2011 et 2012-2015. Seulement un quart des gares seront au rendez-vous de 2015, et deux tiers devraient l'être pour 2020-2025 ;

En effet :

- le programme des opérations est complexe ;
- les travaux doivent s'effectuer sans arrêt du service ;
- la mise en accessibilité entraîne souvent le relèvement des quais et la création de passages dénivelés ;
- les financements et leurs clés de répartition ne font pas toujours l'objet d'un consensus ;

- les travaux doivent être programmés plusieurs années à l'avance, comme c'est le cas général vis-à-vis des circulations ferroviaires.

De plus, les sommes en jeu sont très importantes ; sur une base de coût moyen d'aménagement de 2,8 M€ en province et 10 M€ en Île-de-France :

- la mise en accessibilité des 1 160 gares prévues dans les SDA actuels, peu homogènes d'une région à l'autre, peut être estimée à 4 milliards d'euros ;
- celle des 1 500 gares existantes peut être estimée à 6,5 milliards d'euros.

6.3.2. L'impact de la STI-PMR

Le projet de nouvelle STI-PMR, qui prévoit l'établissement de **plans nationaux de mise en œuvre**, s'inscrit dans la même logique que celle des SDA/Ad'AP.

Ces plans comporteront :

- une analyse de l'existant ;
- une description du mode d'élaboration et de concertation ;
- une stratégie basée sur des règles de priorisation pour les gares et le matériel roulant ainsi que leurs composantes ;
- un objectif à 10 ans avec une assistance humaine lorsqu'il faut compenser le manque d'accessibilité ;
- le financement correspondant et sa répartition entre financeurs.

La future STI-PMR met par ailleurs l'accent sur les mises en accessibilité prioritaires pour les gares principales (seuils provisoires indiqués de 1 000 voyageurs par jour et de distance de rabattement sur une gare accessible inférieure à 50 km, ces valeurs pouvant être remplacées par des règles de priorité nationales dans le cadre des plans nationaux de mise en œuvre).

6.3.3. Le SDA/Ad'AP Transport ferroviaire

a) La signature et le dépôt des SDA/Ad'AP

Les règles relatives à la signature et au dépôt des SDA/Ad'AP sont analogues à celles proposées pour le transport routier de voyageurs :

- l'AOT (Conseil régional ou STIF) est le chef de file des SDRA ;
- les signataires sont les financeurs, régionaux, locaux et nationaux ;
- les modalités de production et d'approbation du SDA/Ad'AP sont analogues à celles de l'Ad'AP ERP :
 - o présenter le SDA/Ad'AP avant le 13 février 2015 à l'autorité préfectorale ;
 - o ou adresser avant le 13 février 2015 un engagement de préparer un SDA/Ad'AP et le communiquer dans les 12 mois de la publication de l'ordonnance ;

- o ou encore, produire le SDA/Ad'AP après ces échéances, moyennant une amende et une réduction à due concurrence du délai de mise en œuvre.

b) La durée de mise en œuvre des SDA/Ad'AP

Le projet de STI-PMR prévoit une durée de 10 ans, mais à l'occasion de la concertation, il est apparu préférable de prévoir une durée maximale de 3 périodes de 3 ans chacune, car elle s'inscrit dans la logique des Ad'AP.

c) Le contenu des SDA/Ad'AP

Comme pour les autres Ad'AP, les SDA/Ad'AP transport ferroviaire de voyageurs comprennent les volets suivants : diagnostic, concertation, principes structurants, critères pris en compte, calendrier, financement.

Comme pour le transport routier de voyageurs, le groupe de travail a convenu qu'une priorisation de la mise en accessibilité des gares devra être élaborée, à partir des critères suivants :

- la logique de ligne ;
- le calendrier d'équipement en matériels accessibles ;
- le nombre de voyageurs fréquentant l'arrêt (seuils à moduler en fonction des régions) ;
- la proximité d'autres gares accessibles ;
- le binôme gare origine / terminus ;
- l'intermodalité au niveau de l'arrêt ;
- la présence de certains lieux de vie ou de soins amenant une proportion plus importante de personnes handicapées ;
- la présence du personnel en gare à tout ou partie des dessertes.

À partir de ces critères, le SDA/Ad'AP comportera : la liste des arrêts (gares et haltes ferroviaires) à rendre accessibles et la programmation y afférente, les dérogations éventuelles, les modalités de son actualisation.

Comme pour le transport routier de voyageurs, les SDA/Ad'AP ferroviaires porteront l'accent sur la coordination des acteurs, l'intermodalité et la qualité de service aux usagers.

6.4. Le suivi et les sanctions pour la mise en accessibilité des transports publics

6.4.1. Le diagnostic

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

i) À travers le SDA

La loi du 11 février 2005 prévoit que les services de transport collectif (hors réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés existants, qui sont toutefois soumis à l'obligation de moyens de transport alternatifs de substitution) devront être accessibles aux personnes handicapées dans un délai de 10 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, soit au plus tard le 13 février 2015, un schéma directeur d'accessibilité des services devant fixer la programmation de la mise en accessibilité des services et les modalités de l'accessibilité des différents types de transport.

Les infrastructures de transport que constituent les gares (gares ferroviaires, gares routières...) faisant partie des établissements recevant du public, elles sont à ce titre soumises aux exigences concernant l'accessibilité (exigences techniques, délai, etc.) introduites par la loi du 11 février 2005 dans le code de la construction et de l'habitation et au régime de sanctions applicable pour les ERP.

La loi du 11 février 2005 n'a en revanche créé aucune sanction en cas de non-respect de l'obligation d'élaborer de schémas directeurs d'accessibilité dans le domaine des transports publics de voyageurs.

ii) À travers des dispositions autonomes

La loi du 11 février 2005 a prévu une exigence d'accessibilité pour le matériel roulant acheté lors d'un renouvellement de matériel ou à l'occasion de l'extension des réseaux, ainsi qu'une exigence sur la mise en place d'une procédure de signalement des obstacles à la libre circulation des personnes à mobilité réduite.

Elle n'a toutefois introduit aucune sanction pour non-respect de ces obligations.

b) Les obligations législatives sont inégalement respectées

Les acteurs du secteur du transport ont indiqué lors de la concertation que du matériel roulant non accessible continuait à être acquis actuellement dans le cadre de services de transports publics routiers de voyageurs, le coût du matériel non accessible d'occasion, inférieur à celui du matériel neuf accessible, permettant à une entreprise de proposer des prix compétitifs en réponse aux appels d'offre des AOT.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'obligation législative relative au signalement des obstacles n'est également que peu respectée. Selon une enquête lancée par l'Obiaçu auprès des AOT, seulement un quart de celles qui ont répondu déclarent avoir mis en place une procédure de signalement des obstacles à la circulation. Cette disposition suscite en effet deux difficultés :

- la première porte sur la signification exacte de l'expression utilisée dans la loi (« dépôt de plainte »), qui ne permet pas de distinguer s'il s'agit d'une plainte pénale avec une procédure de dépôt différente des procédures de droit commun, ou bien une simple procédure de recueil de réclamation ;
- la deuxième difficulté tient au fait que, si les AOT peuvent mettre en place leur propre système de gestion de signalements, dans la plupart des cas ce sont les opérateurs qui recueillent et traitent les réclamations des usagers au titre de leurs obligations contractuelles.

6.4.2. Les objectifs

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

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

6.4.3. Les options

a) Principe général du dispositif

Deux types de dispositif sont envisageables :

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

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

b) Des difficultés propres au domaine des transports publics

i) Des axes d'intervention limités

Les domaines possibles d'intervention pour des sanctions applicables au transport public

de voyageurs sont les infrastructures de transports publics, le matériel roulant utilisé par les services de transport et la qualité de ces services.

La mise en place d'infrastructures pour les transports publics est très liée à des interventions sur la voirie, pour lesquelles les autorités organisatrices de transports (AOT), qui sont chefs de file naturels pour les SDA/Ad'AP, n'ont pas nécessairement la compétence : l'État et ses établissements publics ont la charge de l'infrastructure ferroviaire ; la voirie est à la charge de l'État pour les routes nationales structurantes au niveau national et les autoroutes non concédées, les conseils généraux pour les routes départementales et les routes nationales d'intérêt local, les intercommunalités et les communes pour les rues, voire des organismes privés (sociétés d'autoroutes, associations syndicales de lotissement ou centre commerciaux) dans certains cas particuliers.

Il paraît donc difficile d'instaurer des sanctions liées à la mise en place des infrastructures compte tenu de ce partage de responsabilité.

Il est donc proposé de mettre en place des sanctions sur le matériel roulant – pour renforcer les obligations prévues par la loi de 2005 – et sur la qualité des services, au titre du non-déploiement du SDA/Ad'AP. Ces deux orientations ont recueilli l'adhésion des participants à la concertation.

ii) Des contraintes liées aux modalités d'organisation actuelles des transports publics routiers

Le transfert des compétences d'organisation et de gestion des transports publics aux collectivités territoriales, devenues autorités organisatrices des transports (AOT), et la répartition des compétences entre les différents échelons territoriaux (régions, départements, communes et leurs groupements) ont été opérés par les dispositions de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Le dispositif de suivi et de contrôle doit donc prendre en compte cet aspect en ne faisant pas de l'État le pivot du dispositif.

De surcroît, il faut intégrer dans la conception du dispositif de sanctions que les AOT de services routiers, soit en assurent l'exploitation directe en régie, soit en délèguent la gestion à des sociétés privées (entreprises à actionnariat privé ou sociétés publiques locales – SPL) à travers des conventions qui peuvent être de différentes natures (marchés publics de services, délégation de service public).

Il est donc proposé de construire un dispositif de sanctions basé sur des interventions limitées du préfet privilégiant le cadre existant (contrôle de légalité des marchés publics des collectivités territoriales par exemple) et respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales, et notamment la liberté contractuelle qui en constitue un attribut.

6.4.4. Un dispositif de sanctions préconisé pour renforcer la loi du 11 février 2005

Le groupe de travail a examiné la possibilité de mettre en place deux types de dispositifs.

Le parc de matériel roulant ferroviaire se renouvelant à travers des appels d'offre intégrant les spécifications de la STI-PMR, il est apparu préférable pour ce mode de transport de

focaliser le dispositif de sanctions sur la qualité de service plutôt que sur le matériel.

a) Des sanctions à prévoir dans le cadre des marchés publics ou des délégations de service public routier²²

Les deux mesures retenues assurent la montée en puissance du matériel roulant accessible au fur et à mesure de son renouvellement et des passations de marchés publics routiers (ou de DSP).

i) Mise en place d'une sanction pour l'achat de matériel roulant

Il est proposé de prévoir systématiquement une délibération annuelle de l'AOT sur les achats de matériels roulants. Pour les marchés publics de transport et les délégations de service public, la délibération exposera les résultats du contrôle des obligations de l'entreprise de transport titulaire de la convention et les pénalités financières infligées le cas échéant.

Cette procédure a paru la plus à même de respecter par ailleurs la liberté contractuelle des collectivités territoriales.

Modalités des contrôles exercés par les AOT qui ont passé une convention de services de transport avec une entreprise

Le contrôle de ce point spécifique sera à la charge de l'AOT dans le cadre du contrôle de l'exécution du marché à travers, par exemple, la déclaration annuelle par le transporteur du parc utilisé et de ses acquisitions dans le cadre du contrat passé²³.

Modalités des contrôles exercés par le préfet dans le cas des régies de transport

Pour les AOT qui ont constitué une régie de transport, il appartiendra au préfet de vérifier, lors du contrôle de légalité exercé sur un marché public d'acquisition de matériel roulant, que le matériel acheté dont l'objet déclaré est l'utilisation dans le cadre d'un service de transport public donné (objet précisé dans le marché d'acquisition de matériel passé par la régie) satisfait bien à des critères d'accessibilité. À défaut, il pourra incomber au préfet de déférer le marché pour en demander l'annulation au tribunal administratif. Ceci n'est pas exclusif des recours que des tiers peuvent également exercer.

ii) Mise en place d'une obligation sanctionnée de recourir à des transporteurs dotés d'un parc avec un niveau d'accessibilité minimal

Afin de renforcer les contraintes pesant sur le parc de matériel roulant utilisé dans le cadre de services publics de transports routiers de voyageurs, le respect d'un seuil minimal de

²² Hors transports scolaires, la question de l'accessibilité du matériel roulant sur ce champ étant traitée de manière spécifique.

²³ Le contrôle ne peut pas s'effectuer directement sur le marché d'acquisition du matériel roulant, la contrainte sur l'achat de matériel accessible existant uniquement lorsque l'on est dans un cadre d'un marché de transport public (pas de difficulté pour l'achat de matériel roulant non accessible pour le transport privé), rien n'interdisant à un transporteur de proposer des services de transport privé en plus des services de transport public dont il a la charge par contrat avec une AOT.

matériel roulant accessible, évolutif dans le temps, sera rendu obligatoire. Il s'appliquera aux régies de transport des collectivités territoriales comme aux sociétés privées liées par convention aux AOT (marchés publics de services, délégation de service public). Les proportions minimales de matériel roulant accessible dans un parc seraient précisées par voie réglementaire et différenciées par segment (transport routier interurbain, transport urbain). Ces proportions évolueraient selon des deux critères précisés par la loi : le niveau moyen d'accessibilité au moment de l'entrée en vigueur des dispositions et la durée d'amortissement du matériel de transport, le cas échéant propre aux différentes catégories de taille de véhicules (plus ou moins 9 places), ceci de manière à permettre aux sociétés de transport de s'équiper progressivement en conséquence.

Exemple théorique de renforcement des exigences d'accessibilité pour les autocars (de plus de 9 places) :

- 15 % du matériel roulant accessible utilisé pour le service de transport routier interurbain en 2015 ;
- 21 % du matériel roulant accessible utilisé pour le service de transport routier interurbain en 2016 ;
- 27 % du matériel roulant accessible utilisé pour le service de transport en 2017 ;
- etc.

Cas des AOT qui ont passé une convention de services de transport avec une entreprise

Il s'agit de permettre au préfet d'exercer un contrôle de légalité sur ce point dans les marchés publics ou les délégations de service public de transports : il sera ainsi vérifié lors du contrôle de légalité exercé par le préfet que le niveau d'accessibilité du matériel roulant qui sera utilisé pour le service de transport respecte bien le pourcentage réglementaire minimal de matériel roulant accessible prévu pour l'année du marché.

Exemple : ainsi, pour un marché de transport routier interurbain de 4 ans passé pour la période de 2016-2019, seul peut être valablement retenu par l'AOT un transporteur s'engageant à utiliser pour le service de transport public un parc comprenant en 2016 au moins 21 % de matériel roulant accessible.

Si le marché ou la délégation de service public ne prévoit pas explicitement la mention du niveau d'accessibilité du parc, le préfet, en absence de prise en compte de l'observation par l'AOT, pourra déférer le marché auprès du juge administratif pour annulation.

Au-delà du contrôle de légalité exercé par le préfet sur ces éléments du marché, un candidat évincé pourra également contester sur cette base auprès du juge administratif l'attribution du marché.

Cas des régies de transport

Les régies devront également respecter l'obligation d'accessibilité croissante sur leur parc de matériel roulant utilisé dans le cadre de services publics de transport.

b) Mise en place de sanctions sur la qualité des services dans le cadre des SDA/Ad'AP

Il est proposé de sanctionner la mise en œuvre incomplète d'une obligation de formation des personnels en contact avec le public (accueil et vente de titres de transport, conducteurs, etc.) et de mise en place d'un dispositif d'information simplifié, destinées à prendre en compte les usagers handicapés.

Un bilan sur la mise en place de ces obligations de formation et d'information devra obligatoirement être transmis dans le cadre du suivi du SDA/Ad'AP.

En cas d'absence ou de retard de mise en œuvre de ces obligations, une sanction financière pourra être prononcée à l'issue d'une procédure de carence similaire à celle mise en place pour les Ad'AP (ERP) : une provision à hauteur des journées de formation manquantes et du coût de réalisation du dispositif d'information pourra être constituée à cet effet dans les comptes. Si les obligations ne sont pas remplies à l'issue du délai octroyé, une sanction financière pourra être prononcée, au maximum à hauteur des dépenses non engagées, et versée au fonds destiné à recevoir les sanctions liées aux exigences d'accessibilité.

6.5. Les conclusions de la concertation sur les transports publics de voyageurs

À l'issue des travaux de concertation, il est préconisé de :

- Tenir compte dans l'évolution des dispositifs des 3 composantes du secteur (le matériel, l'infrastructure, le service) et de la préexistence des SDA ;
- Faire respecter la loi en introduisant des sanctions en cas d'acquisition de matériel roulant non accessible et en cas de recours par l'AOT à des entreprises insuffisamment équipées en matériel roulant accessible ;
- Inscrire les Ad'AP transport dans la logique des Ad'AP, tout en intégrant les spécificités liées aux lignes de transport, aux arrêts et à la qualité du service ; dénommer les SDA existants qui s'inscrivent dans ce processus et ceux qui seront adoptés après le 13 février 2015 : SDA/Ad'AP ;
- Accorder à ce secteur la possibilité de programmer les SDA/Ad'AP :
 - * en une période de 3 ans maximum pour le transport urbain,
 - * en deux périodes de 3 ans maximum pour le transport interurbain,
 - * en trois périodes pour le transport ferroviaire ;
- Retenir le principe de l'AOT chef de file du SDA/Ad'AP, chargée de mobiliser les gestionnaires de voirie et d'infrastructure ;
- Construire le dispositif SDA/Ad'AP ferroviaire en s'articulant avec la réglementation européenne (STI-PMR) ;
- Instaurer des sanctions sur la qualité de service et les collecter dans le

fonds dédié à l'accessibilité universelle ;

- Préciser les caractéristiques des arrêts routiers et ferroviaires à rendre accessibles et ceux relevant d'une « impossibilité technique avérée » ;**
- Clarifier la loi, en garantissant le droit au transport des enfants scolarisés, tout en exigeant que la situation des enfants handicapés scolarisés à temps plein dans un établissement desservi par le SATPS fasse l'objet d'une réponse personnalisée. Les solutions adaptées permettant l'inclusion seraient alors à construire autour du projet personnalisé de scolarisation de l'enfant, entre l'autorité responsable et la famille de l'enfant.**

7 Le fonds « accessibilité »

Les différentes sanctions pécuniaires et amendes forfaitaires seront collectées dans un fonds dédié à l'accessibilité.

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

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

Le groupe de travail a examiné positivement ces éléments.

8 L'information et la communication

8.1. Le diagnostic

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

La CAPH²⁴ a un rôle d'observation, de concertation, de recommandation et de communication. En matière d'accessibilité des ERP et des services de transport, les informations ne lui sont toutefois pas communiquées à un niveau lui permettant de fournir de manière fiable des informations sur l'accessibilité, soit parce qu'aucun dispositif ne prévoyait de la tenir systématiquement informée quand les diagnostics d'accessibilité, puis les travaux étaient réalisés, soit parce que ces derniers n'ont pas été mis en œuvre. Un travail d'analyse des rapports d'activité des CAPH n'a pas permis de recueillir des éléments statistiques complémentaires.

8.2. Les objectifs

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

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

²⁴ Par CAPH, il convient d'entendre CCAPH ou CIAPH selon le cas.

8.3. Les options

8.3.1. Au niveau national

Tous les participants au groupe de travail ont fait savoir leur volonté de largement faire connaître le dispositif des Ad'AP à leurs adhérents. Ils ont aussi fait part de leur attente d'accompagnement par l'État, par le Gouvernement et par ses préfets de ce dispositif.

Tous ont partagé la demande d'un portage politique et médiatique fort à l'occasion des décisions du Conseil des ministres et du dépôt de l'ordonnance au Parlement. Cette étape a été considérée comme essentielle pour rappeler dans la suite du CIH du 25 septembre 2013, l'importance apportée à cette politique et les attentes autour des Ad'AP : attentes d'une société plus accueillante et d'un outil facilitateur pour les acteurs de la mise en accessibilité de la Cité.

Il a été convenu à l'occasion des travaux qu'un dispositif de remontée d'information sur les Ad'AP serait construit. Ces éléments devront faire l'objet d'un rapport au Premier ministre, aux ministres en charge de la construction, des transports, des personnes handicapées, du commerce et d'une présentation à l'Obiaçu.

8.3.2. Au niveau local

Une mobilisation des acteurs locaux par le préfet a été évoquée comme une action nécessaire.

Pour l'information et la communication au niveau local, l'idée de voir la CAPH centraliser et diffuser les progrès en matière d'accessibilité des ERP situés sur son territoire a fait consensus.

La nécessité de formaliser les échanges des acteurs au niveau local sur l'accessibilité à travers la CAPH pour les Ad'AP ERP ou par des concertations organisées par l'AOT a par ailleurs été évoquée. Toutefois, après avoir envisagé d'imposer le passage des dossiers d'Ad'AP ERP en CAPH de manière obligatoire ou de cadrer la concertation pour les SDA Ad'AP Transports, les participants à la concertation ont préféré opter pour des modalités plus souples permettant l'ajustement du niveau de la concertation au plan local en fonction des problématiques de chaque dossier.

Enfin, les acteurs ont de manière consensuelle accepté que soit ajouté un volet « accessibilité » au registre de sécurité, ceci de manière simplifiée pour les ERP de 5^{ème} catégorie.

8.4. Les préconisations en matière de dispositif d'information et de communication

8.4.1. Des possibilités nouvelles de communication au niveau national

Les obligations de transmission de données (dossiers d'Ad'AP et bilans) aux services de l'État doivent permettre la centralisation et la diffusion de l'information synthétisée au niveau national. Ces possibilités nouvelles permettront d'instituer un suivi national du dispositif Ad'AP par l'Obiaçu. De plus, il pourrait être retenu le principe d'un rapport au Parlement dans les 4 ans de l'approbation de l'ordonnance, présentant la montée en puissance de ce nouveau dispositif et les gains en accessibilité selon les différents acteurs

et secteurs d'activité.

En plus de la communication sur le dispositif Ad'AP à laquelle participeront toutes les parties prenantes de la présente concertation, il paraît souhaitable qu'une campagne institutionnelle de communication soit portée par l'État dès 2014.

8.4.2. Un rôle renforcé des CAPH en matière d'information et de communication au niveau local

Il est proposé que, parallèlement à sa transmission au préfet, le dossier d'Ad'AP soit également transmis à la mairie du lieu d'implantation de l'ERP ou des ERP pour information de la CAPH sans délai.

La CAPH étant informée de la mobilisation d'un Ad'AP, elle peut décider de rencontrer le signataire-chef de file de l'Ad'AP, de se rendre sur place et d'émettre un avis sur le projet d'Ad'AP.

Cet avis sera communiqué au dépositaire de l'Ad'AP et transmis à la CCDSA et au préfet.

De surcroît, les communes concernées recevant également systématiquement les bilans d'exécution des travaux transmis à certaines étapes-clés du dispositif (fin de première année pour les Ad'AP à plusieurs périodes, fin de période, fin d'Ad'AP), elles seront en capacité d'identifier les ERP implantés sur leur territoire entrés dans la démarche des Ad'AP et ceux accessibles. Elles pourront donc organiser un système de recensement des ERP (publics et privés) accessibles et d'information des usagers.

8.4.3. Un renforcement des obligations d'information au niveau des SDA/Ad'AP

Le SDA/Ad'AP prévoit l'amélioration de l'information aux usagers par la mise en place d'informations simplifiées destinées aux personnes handicapées.

Par ailleurs, comme l'Obiaçu l'avait proposé, le présent travail d'ajustement de la législation offre la possibilité de renommer l'actuelle procédure de dépôt de plaintes en système de signalement des obstacles. Ceci doit ainsi clarifier son rôle et développer ce dispositif voulu par le législateur en 2005.

8.4.4. La mise en place d'un registre d'accessibilité

Il est proposé que soit ajouté dans le registre de sécurité de chaque ERP un volet « accessibilité ».

9 Conclusion

Le présent rapport est le fruit de la volonté des participants à la concertation nationale de donner corps à l'Agenda d'Accessibilité Programmée. Aboutir dans le respect des possibles a été le fil conducteur cherchant à allier les attentes et les besoins des différents acteurs.

Les échanges ont souligné les contraintes des différents participants et tenté de les faire partager. Les mettre en évidence et en prendre connaissance en commun s'est révélé indispensable à la construction de ce nouvel outil, appelé à faciliter la mise en œuvre des objectifs de la loi de 2005. A ainsi été évoquée la difficulté au quotidien d'être un citoyen à part entière quand la chaîne du déplacement est trop souvent interrompue et que les ERP et les services restent inaccessibles. L'importance des moyens à mobiliser, la diminution des capacités d'investissement, les difficultés techniques, la multiplicité des enjeux prioritaires..., tous ces sujets complexes et délicats ont aussi pu être exposés.

Si le constat d'une accessibilité universelle inatteignable au 1er janvier 2015 a été confirmé, tous les participants ont tenu à souligner que nombre d'acteurs ont su prouver que l'objectif pouvait devenir réalité. C'est fort de ces éléments que le dispositif présenté dans ce rapport a pu être élaboré. Il est issu des accords, des analyses mais aussi des impossibilités à converger tant les attentes sont importantes et les réalités prégnantes. Trouver le juste équilibre entre le niveau d'accessibilité requis, la capacité financière et technique et la durée acceptable de l'Ad'AP était certainement la difficulté la plus importante à surmonter. Pour assurer la meilleure efficacité, ce dispositif devait en outre allier souplesse pour les maîtres d'ouvrage et garanties pour les personnes handicapées.

L'Ad'AP, outil de stratégie patrimoniale, d'application volontaire, adossé à une programmation budgétaire, objet d'un suivi précis, tel que décrit dans ce rapport, pourrait être introduit dans la loi du 11 février 2005. Il deviendrait le support de la volonté des acteurs à poursuivre les objectifs de celle-ci après le 1er janvier 2015. Les partenaires de la concertation nationale ont tous souligné l'importance de l'inscrire dans la loi, mais tout autant la nécessité d'un portage par tous et d'une campagne d'information visant à la fois le grand public et les différents gestionnaires d'ERP et de service.

Ce nouveau dispositif sera d'autant plus mobilisable par les acteurs de l'accessibilité que les résultats du chantier d'adaptation de l'environnement normatif trouveront leur aboutissement dans une modification de la réglementation. Ce travail sur les normes a permis de dégager de nombreux accords porteurs de simplification et de clarification pour les gestionnaires d'ERP existants, dans le respect d'une meilleure qualité d'usage pour les personnes handicapées.

Conscients de l'importance symbolique de la date du 1er janvier 2015, les participants s'accordent à souhaiter que le dispositif d'Ad'AP entre en vigueur au plus tôt afin d'éviter toute rupture dans la dynamique d'accessibilité insufflée par la loi du 11 février 2005.

10 Annexes

10.1. La mission confiée à la sénatrice Claire-Lise Campion lors du Comité Interministériel du Handicap du 25 septembre 2013

« Compléter et améliorer le volet accessibilité de la loi du 11 février 2005 dans un cadre concerté

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 qui pourront être élaborés à l'échelon local par les gestionnaires d'ERP, d'une part, et de services de transport, d'autre part, en prenant en compte les spécificités de chaque secteur. Elle 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'accessibilité.

[...]

Concertation avec l'ensemble des parties prenantes. 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). Cette concertation s'appuiera, notamment, sur les membres de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle. Elle sera placée sous la présidence de Claire-Lise Campion, sénatrice de l'Essonne. La délégation ministérielle à l'accessibilité se verra confier un mandat d'animation interministérielle pour piloter ces chantiers de concertation. Elle sera chargée de rendre au Premier Ministre d'ici fin janvier 2014 les conclusions de la concertation sur les Ad'AP, ainsi que celles qui portent sur l'adaptation de l'environnement normatif du cadre bâti, de la voirie et des transports. Ces conclusions permettront ainsi de compléter et d'améliorer les dispositifs législatifs et réglementaires existants. Les modifications de la loi se feront par ordonnance. » (extraits du document « Handicap : le défi de l'égalité – Relevé de décision »).

10.2. Le mandat du Premier ministre à la Déléguée ministérielle à l'accessibilité



Le Premier Ministre

2 6 8 5 / 1 3 / 89

Paris, le 13 DEC. 2013

Madame la Déléguée,

A l'approche de l'échéance du 1^{er} janvier 2015, compte tenu de l'impérieuse nécessité de poursuivre l'adaptation du cadre de vie à tous nos concitoyens, j'ai inscrit à l'ordre du jour du Comité interministériel du handicap du 25 septembre 2013 le thème de l'accessibilité et souhaité prendre les mesures indispensables pour insuffler une nouvelle dynamique à cette politique.

J'accorde en effet la plus grande importance à la poursuite de l'évolution du cadre de vie et à la construction d'une société inclusive. C'est la raison pour laquelle le Comité interministériel du handicap a décidé, sur la base des avis et rapports qui ont été rendus au Gouvernement, de compléter le cadre juridique mis en place par 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.

Deux chantiers doivent impérativement être ouverts : l'inscription dans la loi de l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP), nouvel instrument de politique publique préconisé par la sénatrice Madame Claire-Lise CAMPION dans son rapport « Réussir 2015 » et l'évolution, de manière consensuelle, de l'environnement normatif du cadre bâti, de la voirie et des transports. Ils seront menés avec l'ensemble des acteurs, dans une large concertation afin de dégager les consensus indispensables.

Madame la sénatrice Claire-Lise CAMPION, qui se verra confier à compter du 1^{er} janvier 2014 la présidence de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle, assurera la présidence de cette concertation. Elle devra permettre, d'une part, de proposer le cadre national (périmètre, durée, contenu, procédure d'élaboration et de validation) et, d'autre part, de prévoir les dispositifs de sanctions administratives financières appropriées. Cette concertation se fera sur la base du rapport « Réussir 2015 » ainsi que des rapports d'Emmanuelle COLBOC, de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle, de l'Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements scolaires et, enfin, du Conseil national consultatif des personnes handicapées produit dans le cadre de la Conférence nationale du handicap en 2011.

Madame Marie PROST-COLETTA
Déléguée ministérielle à l'accessibilité
Tour Voltaire
92055 La Défense Cedex

Hôtel de Matignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél. : 01 42 75 80 00

En tant que déléguée ministérielle à l'accessibilité, vous piloterez l'animation interministérielle de ces deux chantiers. Vous disposerez de l'appui du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances. Afin d'assurer une coordination indispensable entre les travaux interministériels et la concertation, vous ferez des points réguliers de l'état d'avancement de vos travaux avec Madame la sénatrice Mme Claire-Lise CAMPION, selon une périodicité que vous définirez ensemble.

Les Ad'AP doivent être l'outil d'une stratégie patrimoniale, concertée avec les usagers, de mise en accessibilité des établissements recevant du public et des services publics de transport, complétée par une programmation budgétaire. L'État est le garant de l'efficacité de cette nouvelle séquence en faveur de la politique d'accessibilité. Les propositions, issues de la concertation, porteront sur les procédures d'élaboration des Ad'AP, leur déclinaison en fonction des secteurs concernés ainsi que les dispositifs de contrôle et de sanctions nécessaires.

S'agissant des normes applicables aux établissements recevant du public et aux logements, il importe de trouver un équilibre entre une meilleure prise en compte de tous les types de déficience, la facilitation des constructions neuves et l'adaptation du cadre bâti existant, ce qui implique de renforcer le caractère opérationnel des prescriptions techniques, en vigueur ou à venir.

Le Comité interministériel du handicap, conscient de la complexité inhérente au secteur du transport public de voyageurs, a également souhaité que des échanges s'engagent pour dépasser les blocages actuels qui obèrent les travaux partenariaux indispensables à la mise en œuvre de la politique d'accessibilité.

Vous me livrerez d'ici la fin du mois de janvier 2014 les conclusions de la concertation sur les Ad'AP, ainsi que celles qui portent sur l'adaptation de l'environnement normatif du cadre bâti, de la voirie et des transports. Elles permettront de compléter et d'améliorer les dispositifs législatifs et réglementaires existants. Les modifications de nature législative feront l'objet d'ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

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



Jean-Marc AYRAULT

10.3. Liste des organismes invités

AdCF – Assemblée des communautés de France
ADF – Assemblée des Départements de France
ADSTD – Association des directeurs des services techniques départementaux
AITF – Association des ingénieurs territoriaux de France
AMF – Association des maires de France
AMRF – Association des maires ruraux de France
ANATEEP – Association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public
APAJH – Association pour adultes et jeunes handicapés
APCMA – Assemblée plénière des chambres des métiers et d'artisanat
APF – Association des paralysés de France
ARF – Association des régions de France
CCI France – Chambres de commerce et d'industrie
CdCF – Conseil du commerce de France
CEREMA – Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFPSAA – Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes
CGAD – Confédération générale de l'alimentation de détail
CGPME – Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CINOV – Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique
Coprec – Confédération des Organismes indépendants tierce partie de Prévention, de Contrôle et d'Inspection
CSSCTP – Chambre syndicale des sociétés coopératives de taxis de la région parisienne
DGCIS – Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGCL – Direction générale des collectivités locales
DGCS – Direction générale de la cohésion sociale
DGITM – Direction générale de l'infrastructure, des transports et de la mer
DHUP – Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
FCD – Fédération des entreprises du commerce et de la distribution
FFAIMC – Fédération française des associations des infirmes moteurs cérébraux
FFTP – Fédération nationale des taxis de province
FNATH – Fédération nationale des accidentés de la vie
FNT – Fédération nationale du taxi
FNTI – Fédération nationale des taxis indépendants
FNTV – Fédération nationale des transports de voyageurs
G7 Taxis
GART – Groupement des autorités responsables de transport
GNC – Groupement national des chaînes
Norma Concept
Perifem – Agence technique du commerce
RATP – Régie autonome des transports parisiens
RFF – Réseau ferré de France
SNARR – Syndicat national de l'alimentation et restauration rapide
SNCF – Société nationale des chemins de fer français
SNRPO – Syndicat National de la Restauration Publique Organisée
SNRTC – Syndicat national de la restauration thématique et commerciale
Synhorcat – Syndicat National des Hôteliers Restaurateurs Cafetiers Traiteurs
SYNTEC

UMIH – Union des métiers de l'industrie de l'hôtellerie
UNAFAM – Union nationale des amis et familles de malades psychiques
UNAPEI – Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis
UNAPL – Union nationale des associations de professions libérales
UNT – Union nationale des taxis
UNISDA – Union nationale pour l'insertion du déficient auditif
UNPS – Union nationale des professionnels de la santé
UPA – Union professionnelle de l'artisanat
USH – Union sociale pour l'habitat
UTP – Union des transports publics

10.4. La liste des participants

10.4.1. Associations d'élus et de leurs techniciens

AMF – Association des maires de France

Madame Élisabeth LAMURE

Monsieur Sylvain BELLION

Madame Florence MASSON

Madame Marion NASSIF

AMRF – Association des maires ruraux de France

Monsieur Cédric SZABO

AdCF – Assemblée des communautés de France

Monsieur Jean-Marc NICOLLE

Monsieur Nicolas PORTIER

Monsieur Olivier CREPIN

Madame Apolline PRETRE

ADF – Assemblée des Départements de France

Monsieur Philippe HERSCU

Madame Anne-Marie FREDERIC

ARF – Association des régions de France

Monsieur Patrick LARIBLE

Monsieur Daniel BEURDELEY

Monsieur Augustin FERTE

Monsieur Didier FLEURET

Monsieur Olivier DEROSAIS

Monsieur Romain GUSTAVE

Madame Julie GALHAUT

GART – Groupement des autorités responsables de transport

Monsieur Denis LEROY

Monsieur Guy Le BRAS

Monsieur Benoît CHAUVIN

Monsieur Benjamin MARCUS

Madame Chloé DIAMEDO

ADSTD – Association des directeurs des services techniques départementaux

Monsieur Christian GONSON

Monsieur Pierre LASCABETTES

AITF – Association des ingénieurs territoriaux de France

Monsieur Jean-Paul MALTERRE

Monsieur Luc SATIAT

10.4.2. Associations de personnes handicapées

APAJH – Association pour adultes et jeunes handicapés

Monsieur Albert PREVOS
Madame Monique BEYSSEN
Madame Charlotte HEMERY

APF – Association des paralysés de France
Monsieur Alain ROCHON
Monsieur Pascal BUREAU
Monsieur Nicolas MERILLE

CFPSAA – Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et amblyopes
Monsieur Philippe CHAZAL
Monsieur Thierry JAMMES
Monsieur Gabriel REEB
Monsieur Philippe LAGUILLIEZ

FFAIMC – Fédération française des associations des infirmes moteurs cérébraux
Madame Martine SIGUIER

FNATH – Fédération nationale des accidentés de la vie
Monsieur Arnaud de BROCA

UNAFAM – Union nationale des amis et familles de malades psychiques
Monsieur Jean DYBAL

UNAPEI – Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis
Monsieur Jean-Jacques TROMBERT
Madame Marie-Christine LEGROS
Madame Sandrine PANIEZ

UNISDA – Union nationale pour l'insertion du déficient auditif
Monsieur Cédric LORANT

10.4.3. Acteurs économiques

APCMA – Assemblée plénière des chambres des métiers et d'artisanat
Madame Valérie FOBE
Madame Sarah TRIPON

CCI France – Chambres de commerce et d'industrie
Monsieur Jean-Paul PIPON
Monsieur Aurélien TOUZE

CGAD – Confédération générale de l'alimentation de détail
Madame Sandrine BIZE
Madame Isabelle FILLAUD

CGPME – Confédération générale des petites et moyennes entreprises
Monsieur Philippe CHOIGNARD
Madame Amélie JUGAN

FCD – Fédération des entreprises du commerce et de la distribution
Monsieur Jean-Marie ROUECHE
Madame Isabelle VERGNAUD

GNC – Groupement national des chaînes
Madame Anne CLERC

Perifem – Agence technique du commerce
Monsieur Franck CHARTON
Monsieur Philippe DUFFAU

SNARR – Syndicat national de l'alimentation et restauration rapide
Monsieur Dominique-Philippe BENEZET
Monsieur Alain VELUT

SNRPO – Syndicat National de la Restauration Publique Organisée
Monsieur Gérard PLOMION
Monsieur Enrique PLA

SNRTC – Syndicat national de la restauration thématique et commerciale
Madame Delphine BARBIEUX

Synhorcat – Syndicat National des Hôteliers Restaurateurs Cafetiers Traiteurs
Madame Michèle LEPOUTRE
Madame Émilie BONO

UMIH – Union des métiers de l'industrie de l'hôtellerie
Madame Nathalie BAUDOUIN
Monsieur Bertrand LECOURT
Madame Véronique GAULON
Madame Julie BESSE

UNAPL – Union nationale des associations de professions libérales
Monsieur Dominique PICARD
Monsieur François BLANCHECOTTE

UNPS – Union nationale des professionnels de la santé
Monsieur Pierre LEVY

UPA – Union professionnelle de l'artisanat
Monsieur Gabriel DESGROUAS

USH – Union sociale pour l'habitat
Monsieur Jacky DAVID

10.4.4. Acteurs du secteur des transports

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

Monsieur Eric BRETON
Monsieur Christophe TREBOSC

FFTP – Fédération nationale des taxis de province
Monsieur Gérard GABET

FNTI – Fédération nationale des taxis indépendants
Monsieur André ALOGNA

FNTV – Fédération nationale des transports de voyageurs
Monsieur Eric RITTER
Madame Laurence COUR

G7 Taxis
Monsieur Patrice JAY

GESCOP Alpha Taxis
Monsieur Gilles BOULIN

RATP – Régie autonome des transports parisiens
Madame Betty CHAPPE

RFF – Réseau ferré de France
Monsieur Denis CAUCHOIS

SNCF – Société nationale des chemins de fer français
Monsieur Didier DEVENS
Monsieur Jacky DISTEL
Madame Brigitte RIGAUD

UTP – Union des transports publics
Madame Anne MEYER

10.4.5. Experts techniques

Cabinet Norma Concept
Monsieur Gilles GARITTE
Monsieur Jean-Baptiste SAGOT

CEREMA – Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
Monsieur Guy MARCHAND

CINOV – Fédération des syndicats des métiers de la prestation intellectuelle du conseil, de l'ingénierie et du numérique
Monsieur Philippe MONMARCHE

10.4.6. Administrations d'État

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

Monsieur Pierre BRUNHES
Madame Marie-Odile BEAU
Monsieur Luc THULLIEZ

DGCL – Direction générale des collectivités locales
Monsieur Stéphane MONET
Monsieur Sylvain WATTEBLED

DGCS – Direction générale de la cohésion sociale
Madame Nathalie CUVILLIER
Monsieur Yvan DENION
Madame Marie GOLHEN

DGITM – Direction générale de l'infrastructure, des transports et de la mer
Monsieur Bruno DICIANNI
Monsieur Benjamin CROZE
Madame Marie-Claire MUZARD

DHUP – Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
Monsieur Florent MORETTI
Monsieur Antoine CRETIN-MAITENAZ
Madame Ghislaine MUNOZ

10.4.7. Collaborateurs de Madame CAMPION

Madame Sophie RATTARE
Monsieur Simon GUIRRIEC

10.4.8. Équipe d'appui

Monsieur Pierre DEPROST
Madame Aude DUFOURMANTELLE
Madame Sylvie ESCANDE-VILBOIS
Madame Anne GUILLOU
Monsieur Jean-Paul LE DIVENAH
Monsieur Éric REBEYROTTE

10.4.9. Délégation ministérielle à l'accessibilité

Madame Marie PROST-COLETTA, animatrice du chantier de concertation
Monsieur Éric HEYRMAN

10.5. Contributeurs complémentaires

Les réflexions du groupe de concertation ou de l'équipe d'appui se sont enrichies d'éléments apportés par des personnes extérieures. Quelques organismes ont ainsi été invités à présenter leurs démarches devant le groupe de concertation. D'autres ont été sollicités sur des thématiques ponctuelles. Enfin d'autres ont communiqué des contributions écrites.

10.5.1. Organismes auditionnés

Cabinet Mobhilis
Monsieur Stéphane CHARPENTIER
Monsieur Antoine FERRONNIERE

Commune de Châteauroux
Madame Danielle EBRAS

Commune de Villeurbanne
Madame Claire LE FRANC
Monsieur Jean-Pierre IMBERT

Département de la Loire Atlantique
Madame Yolaine HAGIMONT

Région Alsace
Monsieur Philippe ANTOINE

Société générale
Monsieur Philippe ROUX
Madame Christine BEAUVAIS

10.5.2. Organismes sollicités

Cabinet ACCEO
Monsieur Alain TRICON

Cabinet Ergoptim
Madame Céline GRANGE-FAIVRE

CEREMA – Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
Monsieur Laurent SABY

CEREMH – Centre Ressources Mobilité Handicap
Monsieur Claude DUMAS

Commune d'Annecy
Monsieur François LACHAUX

Commune de Malakoff
Monsieur Alex ASHOFTEH

IFSTTAR – Institut français des sciences et technologies, des transports, de l'aménagement et des réseaux
Monsieur Claude MARIN-LAMELLET

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

Monsieur Mathieu BARRES

10.5.3. Communications écrites reçues

ALENIUM Consultants
Madame Delphine SENE

Bureau Études Accessibilité
Monsieur Frédéric DUMEZ

10.6. Glossaire

Ad'AP : agenda d'accessibilité programmée
ADSTD : association des directeurs des services techniques départementaux
ANATEEP : association nationale pour les transports éducatifs de l'enseignement public
AOT : autorité organisatrice de transport
CAF : capacité d'autofinancement
CAPH : commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées
CCAPH : commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées
CCDSA : commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité
CEREMA : centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
CIAPH : commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées
CCH : code de la construction et de l'habitation
CIH : comité interministériel du handicap
DMA : délégation ministérielle à l'accessibilité
DSP : délégation de service public
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
EPL : établissement public local
ERP : établissement recevant du public
FNTV : fédération nationale des transports de voyageurs
HLM : habitation à loyer modéré
IGA : inspection générale de l'administration
IGF : inspection générale des finances
ITA : impossibilité technique avérée
LOTI : loi d'orientation des transports intérieurs
MEDDE : ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
METL : ministère de l'égalité des territoires et du logement
Obiaçu : Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle
PANG : point d'arrêt non géré
PMR : personne à mobilité réduite
RFF : réseau ferré de France
SATPS : service à titre principal scolaire
SDA : schéma directeur d'accessibilité des services de transport collectif
SDNA : schéma directeur national d'accessibilité
SDRA : schéma directeur régional d'accessibilité
SNCF : société nationale des chemins de fer français
SPL : société publique locale
SRO : service régulier ordinaire
STI : spécifications techniques d'interopérabilité
STIF : syndicat des transports d'Île-de-France
TAD : transport à la demande
TER : transport express régional
TER-R : transport express régional routier
TIU : transports interurbains
TRV : transport routier de voyageurs
TU : transports urbains
UTP : union des transports publics

Réunion de clôture du chantier de concertation Ad'AP

Mardi 7 janvier 2014
Paris La Défense

La concertation

2

La concertation en quelques chiffres

- 18 réunions
- Plus de 60 heures d'échanges
- 112 représentants de la société mobilisés
 - Ad'AP ERP : 40-45 personnes en moyenne
 - Ad'AP Transports : 30-35 personnes en moyenne

3

Une commande du Premier ministre

- Annonces du CIH du 25 septembre 2013
 - Lancement de 2 chantiers de concertation pour faire évoluer de manière consensuelle le cadre juridique d'intervention des acteurs
 - Ad'AP :
 - outil de stratégie patrimoniale de mise en accessibilité adossée à une programmation budgétaire
 - qui pourra être élaboré à l'échelon local par des gestionnaires d'ERP ou des services de transport
 - qui doit compléter les mesures existantes et amplifier après 2015 le mouvement initié par la loi de 2005
 - Proposer un dispositif à adopter par ordonnance

4

Cadre de la concertation (1/2)

- Concertation
 - Sous la présidence de la sénatrice Claire-Lise CAMPION
 - Et sous l'animation de Marie PROST-COLETTA
 - Dotée d'une équipe d'appui IGF-IGA-CGEDD
- Concertation
 - avec toutes les parties prenantes (associations de personnes handicapées, de collectivités territoriales, fédérations professionnelles, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre)
 - et en association avec l'Obiaçu

5

Cadre de la concertation (2/2)

- Objectifs de la concertation
 - Proposer le cadre national des Ad'AP : périmètre, durée, contenu, procédure d'élaboration et de validation
 - Prendre en compte les spécificités des secteurs ERP et transport
 - Définir un dispositif de sanctions administratives financières pour non-respect des engagements pris dans le cadre des Ad'AP à affecter à un fonds dédié
- Livraison des conclusions : début janvier 2014

6

Les principes de l'Ad'AP pour les ERP

7

L'Ad'AP :

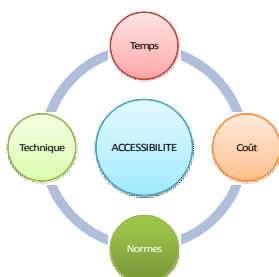
Un dispositif construit sur la base :

- des consensus mais aussi
- des tendances dégagées

Pour mettre à disposition des acteurs
un outil attractif, pragmatique, cohérent,
porteur des ambitions de la loi de 2005

8

L'accessibilité, un calendrier aux contraintes multiples



9

Principes généraux de l'Ad'AP (1/2)

- Un dispositif d'exception complétant la loi de 2005
- Des principes similaires pour les secteurs privé et public :
 - mais modalités opérationnelles pouvant être différentes
 - avec une attention particulière pour les ERP de 5^{ème} catégorie
- La recherche d'une sécurité juridique pour faciliter la poursuite des travaux après 2015

10

Principes généraux de l'Ad'AP (2/2)

- Un outil quelle que soit la taille du patrimoine
- Un projet
 - prenant en compte tous les usagers, quelles que soient leurs difficultés
 - déclinant la montée en charge de l'accessibilité sur chacune des années
- Déposé à l'échelon départemental et examiné au niveau local pour être au plus près des territoires et des usagers

11

Les signataires

12

Signataires de l'Ad'AP (1/2)

- Peuvent signer un Ad'AP tous les acteurs qui engagent leur responsabilité financière :
 - En cas de co-financement des travaux, un même Ad'AP est signé par tous les acteurs qui prennent des engagements financiers
- Encouragement à la désignation d'un chef de file chargé :
 - d'identifier toutes les parties intéressées
 - et de rechercher une coordination des différents programmes d'action ou des co-financements via une co-signature de l'Ad'AP

13

Signataires de l'Ad'AP (2/2)

Cas particulier des ERP situés dans des locaux loués :

- La mise en accessibilité de l'ERP est programmée dans 1 ou 2 Ad'AP signés par le propriétaire et/ou le locataire
- Les responsabilités respectives du propriétaire et du locataire demeurent définies par le contrat (bail) qui les lie... si celui-ci est explicite sur les travaux « accessibilité » ou les « travaux de mise aux normes » ou par la jurisprudence du code civil.

14

La procédure

15

Procédure d'élaboration/validation (1/2)

- Le signataire de l'Ad'AP peut réaliser une concertation avec les associations de personnes handicapées
 - selon des modalités laissées à sa discrétion
 - mais en veillant à la représentation de tous les usagers, quelles que soient leurs difficultés
- Procédure basée sur un formulaire Cerfa (version simplifiée pour les Ad'AP portant sur 1 ERP de 5^{ème} catégorie)
- Formulaire adressée à la mairie en 2 exemplaires :
 - l'un pour la CAPH
 - l'autre, ré-acheminé sans délai au préfet

16

Procédure d'élaboration/validation (2/2)

- La CAPH :
 - peut se rendre sur place, auditionner le signataire, émettre un avis
 - tout avis émis est transmis au signataire de l'Ad'AP et au préfet
- La CCDSA transmet au préfet :
 - l'avis sur les éventuelles demandes de dérogation
 - l'avis sur le projet d'Ad'AP
- Le préfet valide le projet d'Ad'AP dans les 4 mois à compter de la réception en mairie du dossier complet

17

Le contenu de l'Ad'AP

18

Objectif d'accessibilité en fin d'Ad'AP

- Le respect des règles contenues au CCH
- ERP accessible à tous les usagers, quelles que soient leurs difficultés

Rappel :

- ERP de 5^{ème} catégorie : ~ accès aux prestations
- ERP de 1^{ère} à 4^{ème} catégorie : accès à l'ensemble de l'ERP

Impact du chantier de concertation « Ajustement de l'environnement normatif »

- Création d'une réglementation « ERP existants »
- Possibilité d'employer une solution technique alternative s'il est démontré qu'elle offre un niveau de service équivalent

19

Contenu d'un Ad'AP portant sur un seul ERP

- Un engagement de mise en accessibilité de l'ERP pour tous (quelles que soient les difficultés des usagers)
- Le niveau originel d'accessibilité de l'ERP
- Les dérogations pour la 1^{ère} période de l'Ad'AP et la liste des dérogations en cas de mobilisation d'une période complémentaire
- Le calendrier des travaux à engager
- Une programmation pluri-annuelle d'investissement, précisant le cas échéant les engagements financiers éventuels de chacun des co-signataires
- Avec une présentation simplifiée pour les ERP de 5^{ème} catégorie

20

Contenu d'un Ad'AP portant sur plusieurs ERP

- Un préambule présentant les raisons conduisant à la décision d'élaborer un Ad'AP (rappel : outil d'application volontaire de rattrapage)
- Une présentation du patrimoine concerné et un diagnostic d'accessibilité
- Un projet stratégique déclinant les orientations et les priorités retenues pour la mise en accessibilité
- Les dérogations pour la première période de l'Ad'AP, ERP par ERP, et la liste des dérogations en cas de mobilisation d'une période complémentaire
- Une planification des travaux sur chaque période de l'Ad'AP avec identification des ERP / des services mis en accessibilité par année
- Une programmation pluri-annuelle d'investissement, précisant le cas échéant les engagements financiers éventuels de chacun des co-signataires
- Une annexe présentant, le cas échéant, les modalités de concertation retenues.

21

Contenu d'un Ad'AP portant sur plusieurs ERP : cas particuliers

Les Ad'AP des communes et des EPCI comportent, en sus des engagements portant sur leurs propres ERP :

- un volet relatif à la politique d'accessibilité menée sur le territoire par la collectivité
- au titre des modalités retenues pour garantir la continuité de la chaîne de l'accessibilité, le résultat des concertations avec les commerçants

22

La question des délais

1. La durée
2. Le dépôt
3. Des situations spécifiques

23

Délai : durée de l'Ad'AP (1/2) *Pour mémoire*

Positions divergentes des membres du GT :

- 31 décembre 2017 : mandat du Président de la République
- 2020 : mandat du conseil municipal et de l'EPCI
- Durées du rapport « Réussir 2015 » : 3-4 + 2-3 ans
- 10 ans (collèges)
- Planning négocié avec le préfet dont le terme ne saurait excéder le 31 décembre 2026
- Revendication d'une égalité de traitement entre le secteur public (généralement doté d'un patrimoine d'ERP) et le secteur privé (franchisé qui exploite un seul ERP de 5^{ème} catégorie)

24

Délai : durée de l'Ad'AP (2/2)

- Ad'AP composé d'une ou plusieurs périodes comportant chacune des travaux
- 1 période d'au maximum 3 ans pour les ERP de 5^{ème} catégorie isolés
- 2 périodes d'au maximum 3 ans pour les ERP de 1-4^{ème} catégories isolés et les Ad'AP comportant plusieurs ERP
- Exceptionnellement 3 périodes d'au maximum 3 ans pour les Ad'AP portant sur un patrimoine important
- La durée de l'Ad'AP commence à courir à partir de la validation du préfet.
- La durée maximale de l'Ad'AP est réduite à hauteur du dépassement du délai de dépôt.
- Aucun accord issu de la concertation locale ne peut contrevenir à ces délais nationaux

25

Délai : fenêtre de dépôt de l'Ad'AP (1/2)

Pour mémoire

Positions divergentes des membres du GT

- Avant le 31 décembre 2014 : dépôt de tous les projets d'Ad'AP... pour maintenir la date symbolique de 2015
- 31 décembre 2014 : transmission d'un état des lieux des actions déjà menées et celles restant à mener et de la programmation des diagnostics restant à réaliser ; 31 décembre 2016 : transmission du projet d'Ad'AP
- Cas des conseils généraux renouvelés en mars 2015
- Cas des reprises d'entreprises au 4^{ème} trimestre 2014
- Nécessité d'un délai pour réaliser les diagnostics des ERP de 5^{ème} catégorie (80 % du parc), en régie ou par un prestataire extérieur et pour actualiser les diagnostics des ERP de 1-4^{ème} catégorie (cf. chantier « environnement normatif »)
- Nécessité de délais pour réaliser les études de structure préalables aux demandes de dérogation

26

Délai : fenêtre de dépôt de l'Ad'AP (2/2)

- Avant le 31 décembre 2014 : dépôt du projet d'Ad'AP ou engagement officiel d'adopter un Ad'AP
- Dans les 12 mois à compter de la publication de l'ordonnance au JORF (soit été 2015) : dépôt du projet d'Ad'AP finalisé
- Possibilité de mobiliser un Ad'AP en dehors de cette fenêtre moyennant une amende forfaitaire avec réduction de la durée

27

Permettre une mobilisation différée de l'Ad'AP

- Prévoir la suspension des délais pour motif économique ou budgétaire... jusqu'à retour à meilleure fortune
- Sur la base d'éléments objectifs :
 - Secteur public : marge d'autofinancement courant et niveau d'endettement
 - Secteur privé : capacité d'autofinancement et niveau d'endettement
- Attestée par respectivement le comptable public et le commissaire aux comptes/l'expert comptable

28

Le suivi de l'Ad'AP

1. Pendant le déploiement
2. Cas particuliers
3. En fin

29

Suivi régulier de l'Ad'AP

- Transmission de bilans réguliers au préfet/CCDSA et information de la CAPH
 - A la fin de chacune des périodes, sur la mise en œuvre des engagements de la période en question
 - A la fin de l'Ad'AP
 - A la fin de la 1^{ère} année pour les Ad'AP comprenant plusieurs périodes mettant en exergue les premières avancées en matière d'accessibilité
- Les bilans d'étape sont réalisés selon la logique des engagements
- La non-transmission de bilan au préfet ou de bilan manifestement erroné est sanctionnée par une amende forfaitaire (1 500 €).

30

Signalement de difficultés

- 1^{er} cas : apparition de difficultés techniques ou financières graves
 - l'information est communiquée 12 mois avant la fin de l'Ad'AP ou lors de la survenue du fait générateur
 - la CCDSA peut proposer une prolongation des délais
- 2^{ème} cas : la force majeure
 - à signaler dès sa survenue
 - le préfet prononce la suspension de l'Ad'AP

31

Suivi : en sortie d'Ad'AP (1/2) *Pour mémoire*

Positions divergentes des membres du GT :

- Complexité technique de l'accessibilité non reconnue, qui nécessiterait un investissement personnel important du pétitionnaire de l'Ad'AP pour s'approprier les règles et les enjeux de l'accessibilité
- Forte préférence pour une attestation délivrée par un professionnel agréé (bureau de contrôle) ou pour une certification du bâtiment pour les ERP de 5^{ème} catégorie
- Recherche de simplicité administrative saluée avec la production de factures et de photos

32

Suivi : en sortie d'Ad'AP (2/2)

- Transmission par le signataire de l'Ad'AP
 - Cas général : une attestation de mise en accessibilité établie par professionnel satisfaisant à des critères d'indépendance
 - Cas particulier des Ad'AP portant sur 1 ERP de 5^{ème} catégorie : attestation d'un bureau de contrôle ou attestation de réalisation avec production des factures et des photos
- En deux exemplaires adressés à la mairie, l'un ré-acheminé sans délai au préfet, l'autre pour la CAPH

33

Le volet des sanctions

34

Sanctions (1/9)

Principes mis en avant pour répondre à la demande du Premier ministre :

- sanction en cas de non-exécution des engagements
- sanctions équilibrées pour assurer l'attractivité du dispositif d'application volontaire Ad'AP
- dans le respect de la jurisprudence du Conseil constitutionnel
- juste articulation à trouver avec les sanctions pénales actuelles (amende maximale 45 k€ ou 225 k€)

Le dispositif a pour finalité la réalisation des travaux d'accessibilité, la sanction n'est qu'un pis-aller

35

Sanctions (2/9)

- Amende forfaitaire de 1 500 € en cas de dépôt tardif de l'Ad'AP, en cas de non-transmission d'un bilan, d'un bilan erroné ou de l'attestation finale
- En fin de période, en cas d'Ad'AP à plusieurs périodes, la CCDSA peut proposer au préfet :
 - En l'absence de tout commencement d'exécution de l'Ad'AP : l'abrogation de l'arrêté préfectoral validant l'Ad'AP et la transmission du dossier au procureur de la République
 - En cas de travaux notoirement insuffisants : la constitution de provision comptable

36

Sanctions (3/9)

En fin d'Ad'AP : 3 sanctions possibles :

- Aménagement des délais en cas de difficultés financières ou techniques graves
- Mise en demeure d'achever les travaux dans un délai déterminé et constitution d'une provision comptable
- Sanction financière qui ne vaut pas exemption des obligations d'accessibilité : après paiement de la sanction financière, le signataire de l'Ad'AP doit toujours réaliser les travaux d'accessibilité non faits

37

Sanctions (4/9)

La sanction financière en cas de réalisation partielle :

- Modulée entre 5 % et 20 % du montant des travaux non réalisés
- Plafonnée au plus petit des deux montants suivants :
 - 45 k€ (personne physique) ou 225 k€ (personne morale) multipliée par le nombre d'ERP non rendus accessibles
 - Un pourcentage du budget de l'entité
 - 5 % de la CAF pour un maître d'ouvrage privé
 - 2 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement pour une collectivité publique
- Modulée en fonction d'une analyse objective des raisons du retard dans la mise en accessibilité : nouvelles difficultés techniques ou nouvelles contraintes financières survenues depuis le dépôt de l'Ad'AP

38

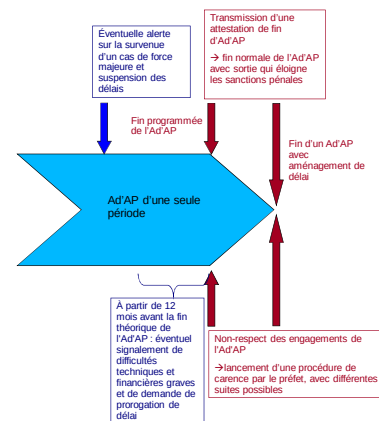
Sanctions (5/9)

La sanction est précédée d'une procédure de carence :

- En cas de non-respect des engagements, le signataire est informé de l'intention d'engager la procédure de constat de carence pouvant entraîner une sanction administrative
 - Description des faits qui motivent l'engagement de la procédure
 - Invitation à présenter ses observations dans un délai de 2 mois
- Procédure contradictoire (écrite et orale) : le signataire de l'Ad'AP est invité à présenter la situation à la CCDSA, notamment les contraintes qui expliqueraient le retard constaté
- La CCDSA procède à un examen approfondi du dossier et propose un avis au préfet à l'issue de la procédure

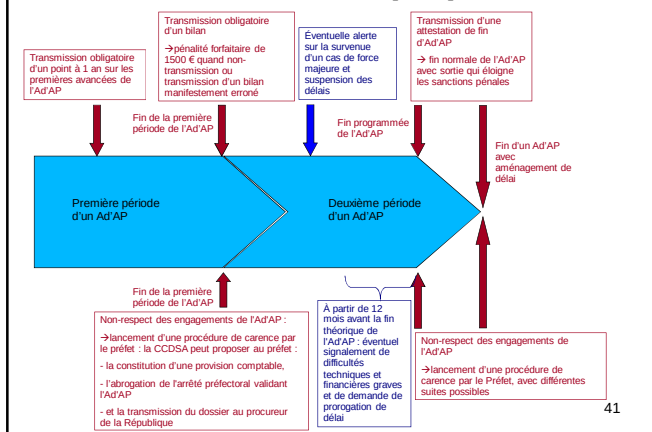
39

Sanctions (6/9)



40

Sanctions (7/9)



41

Sanctions (8/9)

Suspension du risque pénal :

- liée à l'adoption d'un Ad'AP à compter de la validation de l'Ad'AP par le préfet jusqu'à la fin de l'Ad'AP
- pour les groupes privés et les collectivités publiques en situation budgétaire dégradée
- en cas de force majeure

Pour rappel dans le cadre de la loi de 2005

- en cas de dérogation pour impossibilité technique, préservation du patrimoine architectural ou disproportion manifeste

Dans tous les autres cas, le risque pénal demeure⁴²

Sanctions (9/9)

Pour mémoire

Positions divergentes des membres du GT :

- Amende forfaitaire en cas de non-transmission du bilan jugée trop faible (contre-proposition : amende égale à la moitié de la sanction financière risquée si Ad'AP comportant 2 périodes)
- Sanction financière équivalant strictement aux montants des travaux non réalisés (pas de modulation ni de plafonnement)
- Préférence donnée aux sanctions qui restent sur les territoires (provisions budgétaires voire consignations) au détriment des sanctions financières orientées vers un fonds
- Sentiment d'une double peine : sanctions administratives + sanctions pénales

43

Fonds dédié à l'accessibilité

- Sanctions financières versées dans un fonds d'accompagnement à l'accessibilité
- Financement par le fonds :
 - D'actions de recherche et de développement en matière d'accessibilité
 - De travaux pour les maîtres d'ouvrage en situation financière dégradée
- Réalisation d'un bilan annuel de l'utilisation du fonds avec traçabilité des actions et des secteurs financés

44

Information et communication

45

Information et communication

- Communication sur le dispositif Ad'AP
 - Par toutes les parties prenantes du chantier de concertation
 - Souhait d'une campagne institutionnelle dès 2014 portée par l'État
- Dispositif d'information des usagers
 - Nouvelles missions des CAPH : à partir des projets d'Ad'AP et des bilans d'exécution qui lui sont adressés, identification des ERP implantés sur le territoire (inter)communal accessibles et ceux entrés dans la démarche
 - Création d'un registre d'accessibilité (cf. chantier de concertation « Ajustement de l'environnement normatif ») mis à disposition des usagers
- Suivi national du dispositif Ad'AP par l'Obiaçu.

46

Secteur transports

47

Les principes de l'Ad'AP dans le secteur du transport

48

Spécificités du secteur (1/2)

- Caractère systémique
- Triptyque
 - Infrastructure (gares, points d'arrêt)
 - Matériel
 - Services
- Articulation des compétences « Transports » et « Voirie »
- Secteur diversifié :
 - Territoires : urbains, périurbains, ruraux, etc.
 - Modes : autobus, cars, trains, etc.
 - Organisation : lignes régulières, lignes à la demande, transport à la demande point à point, porte à porte...

49

Spécificités du secteur (2/2)

- Existence d'un outil de programmation et de planification : le SDA
 - Le SDA « fixe la programmation de la mise en accessibilité des services de transport et les modalités de l'accessibilité des différents types de transport » (article L1112-2 du code des transports)
 - « Il est élaboré, pour les services dont ils sont responsables par les autorités organisatrices des transports publics compétentes » (article L1112-2 du code des transports).
- Les « + » de l'Ad'AP « Transports » :
 - Comporter une planification précise des travaux et des engagements budgétaires
 - Donner un rôle de chef de file à l'AOT pour coordonner toutes les parties prenantes
- Proposition : nommer l'Ad'AP « Transports » en SDA/Ad'AP

50

Lien SDA / Ad'AP

- Les 38 % d'AOT qui n'ont pas adopté de SDA peuvent élaborer directement un SDA/Ad'AP.
- Lorsqu'un SDA existe déjà,
 - celui-ci est complété des éléments manquants par rapport aux caractéristiques constitutives d'un Ad'AP
 - ainsi complété et actualisé, le SDA est rebaptisé SDA/Ad'AP

51

Chef de file et co-signataires du SDA/Ad'AP

- Le SDA/Ad'AP s'appuie sur un chef de file : l'AOT
- A ce titre, l'AOT contacte toutes les parties prenantes intéressées, notamment les gestionnaires d'infrastructure (gestionnaires de voirie, etc.)
- L'AOT peut également rechercher des co-financeurs
- Le SDA/Ad'AP comporte les engagements de l'AOT mais aussi les engagements des autres parties impliquées
- Si certaines des parties prenantes (notamment des gestionnaires de voirie) ne souhaitent pas prendre d'engagements, le SDA/Ad'AP doit obligatoirement présenter l'état des discussions

52

Durée du SDA/Ad'AP (1/2)

Transport : secteur divers aux temporalités différentes

- SDA/Ad'AP « Transports urbains » : une période d'au maximum 3 ans
- SDA/Ad'AP « Transports interurbains / service régulier ordinaire » : deux périodes d'au maximum 3 ans
- SDA/Ad'AP « Transports ferroviaires » : trois périodes d'au maximum 3 ans

53

Durée du SDA/Ad'AP (2/2)

Pour mémoire

Positions divergentes des membres du GT :

- 31 décembre 2017 : mandat du Président de la République
- 2020 : mandat du conseil municipal et de l'EPCI

54

Fenêtre de dépôt de l'Ad'AP (1/2)

- Avant le 12 février 2015 (31 décembre 2014 si traitement d'au moins un ERP) : dépôt du projet d'un SDA Ad'AP ou engagement officiel d'adopter un SDA Ad'AP
- Dans les 12 mois à compter de la publication de l'ordonnance au JORF (soit été 2015) : dépôt du projet d'un SDA Ad'AP finalisé
- Possibilité de mobiliser un SDA Ad'AP en dehors de cette fenêtre moyennant une amende forfaitaire avec réduction de la durée

55

Fenêtre de dépôt de l'Ad'AP

pour mémoire

Positions divergentes des membres du GT

- Avant le 12 février 2015/31 décembre 2014 : dépôt de tous les projets d'Ad'AP... pour maintenir la date symbolique de 2015
- Cas des conseils généraux renouvelés en mars 2015

56

Contenu du SDA/Ad'AP

- Un engagement politique fort de l'AOT et des co-signataires
- Un état des lieux actualisé
- Une stratégie d'accessibilité (typologie des lignes et des arrêts, informations)
- Les dérogations (points d'arrêt en ITA notamment)
- Un calendrier et une programmation
- Le(s) financement(s) correspondant(s)
- L'état des négociations avec les gestionnaires d'infrastructure (notamment de voirie) qui n'ont pas pris d'engagements
- Une annexe présentant la concertation menée avec le « comité de gouvernance »

57

Processus de validation, d'actualisation et de suivi

- Projet de SDA/Ad'AP soumis à l'avis de la CCDSA et à la validation du préfet
- En fin de période :
 - Transmission d'un bilan au préfet et à la CCDSA
 - Actualisation des priorités en matière de mise en accessibilité pour tenir compte de la pression démographique et des autres évolutions
- Création d'un comité de gouvernance du SDA/Ad'AP
 - présidé par l'AOT,
 - composé des parties gestionnaires d'infrastructure, des opérateurs de transport et des usagers (quelles que soient leurs difficultés)
 - lieu d'échanges réguliers sur l'avancée des progrès

58

Triptyque Infra / Matériel / Service : le pilier « Matériel »

Pour le transport urbain et le service régulier ordinaire (SRO) du transport interurbain :

- Mise en accessibilité progressive du matériel roulant au fur et à mesure du renouvellement – application de la loi –
- Effectivité assurée grâce à deux sanctions :
 - pénalité forfaitaire en cas d'achat d'un véhicule non accessible (par l'AOT, par une régie ou par une entreprise assurant le service public)
 - annulation du marché public d'une l'AOT qui retiendrait un opérateur de transport disposant d'un pourcentage insuffisant de véhicules accessibles
- Affectation du matériel accessible en priorité sur les lignes les plus fréquentées et dans le respect du SDA/Ad'AP

59

Triptyque Infra / Matériel / Service : le pilier « Infra »

Pour le transport urbain et le service régulier ordinaire (SRO) du transport interurbain :

- Mise en accessibilité priorisée de l'infrastructure (points d'arrêt) révélée par une typologie
 - Opportunité / contexte
 - Organisation du réseau
 - Environnement local
- Actualisation de ces priorités à la fin de chaque période
- Objectivation de la notion d'ITA : pente, emprise

Pour le transport ferroviaire : idem

60

Sanctions : le pilier « service » (1/3)

Spécificités du secteur « transports » :

- Contrairement aux ERP, la loi du 11 février 2005 n'a pas prévu de sanctions pénales pour le secteur transport
- Toutefois, existence d'une responsabilité pour faute en cas de préjudice (droit commun)
- Le volet accessibilité du matériel roulant nouvellement acheté est traité par la création de sanctions
- Le volet infrastructure doit être porté par le chef de file dans le cadre de l'Ad'AP
- Pour compléter le SDA/Ad'AP, il convient de s'intéresser au troisième pilier : la qualité du service et de cibler les sanctions sur celle-ci

61

Sanctions : le pilier « service » (2/3)

L'Ad'AP devra à ce titre prévoir, en sus, un volet « service rendu au public », ainsi :

- Si le personnel en contact avec le public n'a pas été formé aux besoins des usagers handicapés : l'AOT se voit imposer une consignation du budget « formation » correspondant ; consignation qui pourrait être versée au fonds dédié à l'accessibilité en cas de non-réalisation de la formation
- Si les informations délivrées au public ne sont pas fournies sous des formes accessibles à chacun des handicaps : l'AOT se voit imposer une amende forfaitaire.

62

Sanctions : le pilier « service » (3/3)

Cas particulier des SDA/Ad'AP intégrant des ERP

- Les réseaux de transports comportent fréquemment des espaces d'accueil, d'information, de conseil des usagers
- Ces derniers sont considérés comme des ERP.
- Les sanctions détaillées dans la partie « Ad'AP ERP » s'appliquent à ces ERP :
 - Provisions comptables
 - Sanctions financières

63

Sanctions des SDA Ad'AP

Pour mémoire

Positions divergentes des membres du GT :

- Regret sur l'absence de sanctions pour non mise en accessibilité de lignes ou de points d'arrêt
- Proposition de sanctions « provisions budgétaires » et d'injonction à faire les travaux d'aménagement des points d'arrêt

64

Cas des transports scolaires (1/3)

- Situation actuelle :
 - les transports scolaires sont des transports réguliers et sont assujettis à l'obligation d'accessibilité en 2015
 - les Départements financent voire organisent le transport des élèves et étudiants handicapés.
- Consensus :
 - tous les points d'arrêt scolaire n'ont pas à être mis en accessibilité
 - ni tous les autocars scolaires

65

Cas des transports scolaires (2/3)

Garantir à l'élève le service offrant la plus grande autonomie possible

- Utilisation des transports déjà accessibles sur le territoire
- Mise en œuvre de modalités spécifiques pour l'accès au SATPS par un élève handicapé, scolarisé à temps plein, et dont le projet personnalisé de scolarisation (PPS) validé par la MDPH prévoit la scolarisation dans le respect de la carte scolaire.
- Dans les autres cas, mise en œuvre des dispositions de l'article R213-13 du code de l'éducation.

66

Cas des transports scolaires

pour mémoire

Positions divergentes des membres du GT :

- Le transport des élèves et étudiants handicapés est assuré par le seul transport adapté organisé et financé par les Départements, et le cas échéant par les moyens des familles remboursés par les Départements (= situation de fait actuelle)
- Mise en accessibilité automatique du point d'arrêt et desserte par un véhicule accessible, en cas de scolarisation à temps plein de l'élève handicapé... sans notification contraire de la MDPH précisée dans le projet personnalisé de scolarisation (PPS)

67

Cas des transports ferroviaires

Secteur soumis à une réglementation européenne forte

- Règlement européen « Droits des passagers »
- STI PMR (= décision de la Commission européenne qui s'applique sans transposition)
 - Nouvelle version adoptée en janvier 2014
 - Entrée en vigueur en janvier 2015
 - Nouveautés :
 - Réalisation d'un état des lieux de l'accessibilité
 - Obligation d'améliorer le matériel roulant et l'infrastructure existants à travers un plan national d'implémentation de 10 ans (~ Ad'AP)
 - Extension de la STI PMR à l'ensemble du réseau national

68

Aménagements connexes

69

CAPH : une évolution à prévoir

- En associant de nouveaux membres :
 - les représentants des associations de personnes handicapées (représentation de toutes les situations de handicap)
 - les personnes âgées
 - les acteurs économiques
 - les autres usagers de la ville
- Nouvelles missions :
 - examiner à sa discrétion les projets Ad'AP
 - dresser la liste des ERP entrés dans la démarche Ad'AP et la liste des ERP accessibles

70

Procédure de « dépôt de plainte »

- « L'AOT met en place une procédure de dépôt de plainte concernant les obstacles à la libre circulation des personnes à mobilité réduite. » (article L1112-7 du code des transports)
- Mais pas une véritable procédure de nature pénale (réponse du ministère de la justice du 9 mai 2006)
- Objectif opérationnel du dispositif : recueillir rapidement et efficacement les doléances spécifiques aux difficultés rencontrées par les usagers afin de les supprimer.
- Amendement législatif : remplacer « dépôt de plainte » par « signalement »

71

Et encore...

72

Futurs chantiers à mener (1/3)

- Remise du rapport au Premier ministre
- Arbitrage par le Gouvernement
- Rédaction du projet de loi d'habilitation et consultations
- Rédaction du projet d'ordonnance et consultations

Mais aussi poursuite des travaux pour la préparation des textes réglementaires

73

Futurs chantiers à mener (2/3)

- Formalisation du Cerfa Ad'AP ERP
- Formalisation de l'attestation de fin d'Ad'AP ERP
- Détermination des pourcentages minimaux d'autocars exploités par les opérateurs de transport retenus par les Départements : exercice délicat
 - Éviter la création de monopoles locaux
 - Éviter les appels d'offre infructueux
- Poursuivre en concertation les réflexions sur les critères d'objectivation des ITA
- Poursuivre en concertation les réflexions sur les critères de mise en accessibilité prioritaire des points d'arrêt (typologie)⁷⁴

Futurs chantiers à mener (3/3)

- Clarification des notions de transports à la demande, transport spécialisé TPMR, transport de substitution.
- Réflexions à mener sur le service à offrir aux personnes handicapées qui ne pourront emprunter les transports publics mêmes rendus accessibles.
- Étude et harmonisation nationale des critères d'éligibilité au transport spécialisé (TPMR) et sur les modes de fonctionnement de ces services

75

Merci de votre attention

76