

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Examen pour avis, ouvert à la presse, du projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées (n° 1896) (*M. Jean-Louis Bricout, rapporteur pour avis*)..... 2
- Informations relatives à la Commission 14

Mercredi
21 mai 2014
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 57

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis **le projet de loi, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées (n° 1896) (M. Jean-Louis Bricout, rapporteur pour avis).**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Mardi dernier, notre commission a désigné M. Jean-Louis Bricout comme rapporteur pour avis du projet de loi d'habilitation que la commission des affaires sociales, saisie au fond, examinera le mercredi 28 mai prochain.

M. Jean-Louis Bricout, rapporteur pour avis. Alors que le projet de loi d'habilitation dont notre commission s'est saisie pour avis semble ne concerner qu'une partie de nos concitoyens, rappelons que la question de l'accessibilité se pose à tous. Nul n'est malheureusement à l'abri d'un accident et, chacun d'entre nous devra, un jour, s'accommoder du vieillissement.

Notre démographie rend à la fois indispensable et inéluctable l'adaptation de nos infrastructures. Indispensable, d'abord, parce que 825 000 naissances par an en France font de l'accessibilité une modalité de l'accompagnement des familles. Inéluctable, ensuite, parce que se dessine une évolution démographique qui se confirmera dans les années à venir : les personnes âgées de soixante ans et plus, dont le nombre est estimé à 15 millions aujourd'hui, seront 20 millions d'ici à 2030, et 24 millions en 2060.

Cette adaptation est aussi souhaitable car elle peut constituer un réel avantage économique dans des secteurs concurrentiels pour lesquels, compte tenu de la sensibilisation accrue de nos concitoyens aux problématiques d'accessibilité, les conditions d'accès à un lieu public peuvent devenir un critère de choix des consommateurs.

Nous sommes bien au cœur des problématiques de développement durable, puisqu'il s'agit tout à la fois de concevoir des réponses sur le temps long, mais aussi d'adapter des infrastructures à même de répondre à l'exigence de mobilité de tous nos concitoyens quel que soient leur âge, leur situation personnelle ou familiale. Je fais donc pleinement mienne la position de Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, pour qui « l'accessibilité n'est pas une charge mais un investissement d'avenir ».

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées avait pour ambition l'accessibilité généralisée à tous les domaines de la vie sociale pour nos concitoyens en situation de handicap. Elle impose en particulier que les établissements publics et privés recevant du public soient accessibles à tous avant le 1^{er} janvier 2015, les transports collectifs devant l'être à partir du 13 février 2015. Son apport est majeur en ce qu'elle a modifié notablement la façon d'appréhender la notion d'accessibilité, et qu'elle a enclenché, partout sur notre territoire, des dynamiques positives et des progrès tangibles.

Cela est particulièrement vrai en matière de transport. La possibilité de se déplacer, particulièrement structurante, conditionne la vie sociale et professionnelle. Elle permet aux individus concernés d'exister non seulement en tant que personnes en situation de handicap mais aussi en tant que citoyens. La mise en accessibilité des transports est d'autant plus importante que l'offre alternative est quasi-inexistante. Quand elle existe, elle est très chère,

surtout pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui reste aujourd'hui encore sous le seuil de pauvreté. Lorsque les délais de travaux sont longs, il est également important de garantir la continuité des déplacements *via* le développement de l'intermodalité, qui comporte aujourd'hui une dimension numérique. Il est ainsi indispensable de développer des outils d'information, comme des applications pour *smartphones*, qui détailleront les possibilités de parcours alternatifs. La SNCF a commencé à travailler sur de tels projets.

Malheureusement, on peut aussi parler d'un relatif échec de la loi de 2005 puisque son objectif ne sera pas atteint. S'il est profondément regrettable, ce constat ne constitue pas vraiment une surprise. Il était prévisible, en particulier en l'absence d'un volet de suivi dans la mise en œuvre des objectifs, qui aurait sans doute permis de prendre plus rapidement la mesure de l'impact de l'allongement du délai de parution des textes d'application bien au-delà des six mois fixés par le législateur, d'une mauvaise appréciation des délais nécessaires à la réalisation de l'ensemble des travaux, de l'absence d'estimation du coût de ces derniers, et de la complexité, parfois de l'incompatibilité des règles à respecter, ainsi que du manque d'harmonisation des pratiques des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA).

Ce constat d'échec a été dressé au milieu de l'année 2012. Nul ne peut ni ne doit s'en satisfaire. La longue concertation lancée le 25 septembre 2013 par le Premier ministre à partir des quarante propositions du rapport « Réussir 2015 » de Mme la sénatrice Claire-Lise Champion, unanimement saluée par l'ensemble des acteurs, s'est achevée en février 2014. Elle trouve aujourd'hui un premier aboutissement dans le présent projet de loi d'habilitation.

Ce projet de loi, comportant quatre articles, s'organise autour de deux propositions phares du rapport précité : d'une part, la création des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP), d'autre part, l'adaptation et la clarification des normes en matière de mise en accessibilité.

L'Ad'AP, de même que le SDA/Ad'AP, son équivalent pour les transports, constitue l'apport principal du texte. Ce nouvel outil conjugue engagement personnel du signataire, accompagnement par les pouvoirs publics et transparence. Il permet une programmation encadrée des travaux et des actions que la mise en accessibilité exige, sans revenir ni sur cette exigence ni sur le symbole fort que représente, aux yeux des personnes en situation de handicap et des associations qui les représentent, l'échéance de 2015. Les acteurs publics et privés qui ne sont pas en conformité pourront s'engager sur un calendrier précis et resserré de travaux d'accessibilité adaptés à leur situation.

Le 1^{er} de l'article 1^{er} sollicite, en conséquence, une habilitation pour mettre en place, à destination des propriétaires et exploitants d'établissements recevant du public (ERP) et d'installations ouvertes au public (IOP), ce nouvel outil qu'est l'agenda d'accessibilité programmée. Il a pour objet de leur permettre de mettre en accessibilité leur patrimoine dans une démarche volontaire pluriannuelle et programmée, selon un calendrier pouvant aller au-delà de la date butoir du 1^{er} janvier 2015.

Cet outil complétera la loi du 11 février 2005 sans s'y substituer : en l'absence d'engagement dans une démarche d'Ad'AP, l'obligation d'accessibilité s'appliquera au 1^{er} janvier 2015 et son non-respect sera passible des sanctions pénales et administratives prévues. L'engagement dans la démarche d'Ad'AP sera irréversible et assorti de garanties ; il sera encadré tant dans le temps et dans son avancement que dans son contenu.

La demande d'habilitation prévue au 3^o de l'article 2 concerne la mise en place, pour les services publics de voyageurs, du dispositif similaire du schéma directeur d'accessibilité/agenda d'accessibilité programmée (SDA/Ad'AP) évoqué plus haut. Les durées retenues par la concertation sont de trois ans pour les transports urbains – déjà engagés dans le processus –, six ans pour les transports interurbains et neuf ans pour les transports ferroviaires. Ces SDA/Ad'AP préciseront en particulier leur articulation avec les schémas d'accessibilité déjà adoptés par les autorités organisatrices de transports (AOT) ainsi que les modalités des engagements respectifs des AOT et des autorités responsables des infrastructures.

Dans un cas comme dans l'autre, le non-respect des engagements volontairement souscrits entraînera l'application de sanctions administratives et financières graduées, dont le produit abondera un fonds dédié au service du financement de l'accessibilité universelle. Ses modalités de fonctionnement restent toutefois incertaines, voire contradictoires, les crédits dégagés n'étant pas disponibles avant un long délai. Un dispositif d'amorçage, par le recours à des avances remboursables aurait pu être envisagé. Son objet sera donc plus d'aider la recherche de solutions innovantes plutôt que de distribuer des subventions de mise en accessibilité, et des discussions pour la mise en place de prêts bonifiés sont en cours avec d'autres acteurs.

Je souhaite souligner que, compte tenu des délais envisagés, une grande partie de la réussite du démarrage des Ad'AP dépendra de la simplicité des formalités de constitution et de la rapidité d'examen du dossier. L'efficacité de la mise en œuvre par le signataire de l'Ad'AP et du suivi par l'autorité administrative sera, quant à elle, fonction de la qualité et de la précision de la programmation. Dans les deux cas, les commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) constitueront un maillon essentiel de la chaîne. Selon sa difficulté, le dossier, déposé en préfecture, sera examiné directement par le préfet pour les cas simples ou par ces commissions pour les cas plus compliqués. Mme la secrétaire d'État s'est clairement engagée sur la simplicité de la procédure. Compte tenu de l'afflux attendu de dossiers, il est indispensable de renforcer les personnels dans les CCDSA, à la fois en nombre et qualité de formation – une action en ce sens est en cours depuis plusieurs mois.

Ce contrôle administratif est accompagné d'une volonté de transparence accrue. L'accessibilité est aussi une question de citoyenneté, et le meilleur contrôle qui puisse être effectué est celui des citoyens eux-mêmes. Saluons, à cet égard, le travail remarquable de recensement effectué par l'association Jaccede, alors que nous disposons de très peu d'éléments statistiques sur le nombre d'ERP à mettre en accessibilité – 2 millions selon les services du ministère, 650 000 selon les services de sécurité et d'incendie. Le projet de loi d'habilitation affiche également une réelle volonté de renforcement du contrôle et de la sensibilisation des citoyens. Ainsi, la composition des commissions communales ou intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées sera élargie à des représentants tant du secteur économique que des personnes âgées.

Ce texte fournit enfin l'occasion de pérenniser le modèle de concertation mis en place entre octobre 2013 et février 2014, pour s'assurer d'un suivi attentif et d'un portage politique fort. Il lui a été reproché l'absence de sanctions fortes ; or ces sanctions existent, ce sont celles de la loi de 2005, même si elles n'ont pas prouvé leur efficacité ; c'est bien la raison d'être du texte que nous examinons ce matin. Les objectifs de la loi de 2005 avaient sans doute parus à ce point inatteignables et si peu raisonnables que les acteurs n'ont pas cru à l'application de ces sanctions.

L'adaptation et la clarification des règles de mise en accessibilité identifiées par la concertation comme obsolètes ou inadéquates pour atteindre le résultat escompté en matière de construction, de transports et de voirie, constituent la seconde orientation majeure portée par le projet de loi d'habilitation.

C'est là aussi le résultat de la concertation inédite entre tous les acteurs qui a duré plus de quatre mois, et cela facilitera les progrès de l'accessibilité sur le terrain. La concertation a permis de dégager un consensus sur la nécessité de mieux prendre en compte les capacités et les difficultés financières, les problèmes d'architecture ou la proportionnalité des travaux à engager avec les objectifs poursuivis, tant il est vrai que les problématiques diffèrent suivant la nature de l'ouvrage à mettre en accessibilité.

Le projet de loi habilite ainsi le Gouvernement à procéder par ordonnance par exemple pour l'évolution des règles applicables aux travaux modificatifs demandés par l'acquéreur d'un logement vendu en l'état futur d'achèvement (VEFA), de privilégier la « visitabilité » du logement, ou les modalités de gestion des places de parking adaptées, afin de garantir un accès minimal des personnes auxquelles elles sont destinées initialement. D'autres dérogations seront portées par des décrets, par exemple celle concernant l'obligation pour les commerces de garantir leur accès par une rampe qui pourra désormais être amovible.

Afin d'assurer la mise en accessibilité dans les transports collectifs, la loi du 11 février 2005 prévoyait une obligation de méthode mais aussi de résultat ainsi qu'une obligation de moyens particulière : celle de l'accessibilité de tout matériel roulant acquis pour renouveler ou étendre le parc. En la matière, je suis favorable à une approche pragmatique : lorsqu'une mise en accessibilité se heurte à des difficultés d'importance, il faut favoriser la qualité d'usage et l'accès au service, de façon raisonnable, concertée et contrôlée.

Ainsi, l'article 2 sollicite une habilitation pour modifier les exigences d'accessibilité pour les points d'arrêts des transports urbains et non urbains et les gares, selon qu'elles revêtent ou non un caractère prioritaire.

En matière de voirie, l'article 3 tient compte de la réalité : seules 8 % des communes de moins de 200 habitants ont adopté leur plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE). Pour surmonter les difficultés, nos collègues sénateurs ont souhaité, en première lecture, adapter l'exigence d'adoption d'un PAVE à la taille de la commune : d'une part, en le rendant facultatif pour les communes de moins de 500 habitants ; d'autre part, en le limitant aux voies les plus fréquentées pour les communes de 500 à 1 000 habitants.

Le transfert à l'échelon intercommunal aurait pu constituer une solution alternative, préférable, à mes yeux, à une non-élaboration, dans la mesure où il importe de préserver et de réfléchir à la construction d'une chaîne de déplacements accessibles cohérente et complète à l'échelle d'un territoire donné. Cette suggestion pourrait être reprise dans le cadre des discussions à venir autour du second volet des lois de décentralisation et de la redéfinition des compétences de l'ensemble des collectivités.

Les communes les plus petites et les communes rurales de nos territoires doivent également faire face à des difficultés de fonctionnement des commissions pour l'accessibilité des personnes handicapées (CAPH). Pour mieux prendre en compte la dynamique de la loi de 2005, elles doivent évoluer en accueillant, à côté des élus, des professionnels et des

représentants du monde associatif plus à même d'animer ces instances et d'assurer un relais avec le terrain.

Avant de conclure, je ne peux que noter le caractère toujours insatisfaisant du recours à la procédure des ordonnances, dont le principe est de faire adopter par les parlementaires eux-mêmes le dessaisissement, fût-il temporaire, de leur compétence de législateur. Toutefois, il m'apparaît pleinement légitime de conférer une sécurité juridique aux travaux de mise en accessibilité qui pourraient se poursuivre au-delà des échéances de janvier et février 2015, et de mettre en place de façon accélérée un dispositif très technique qui a été longuement concerté, afin que ni 2014 ni 2015 ne soient des années blanches. Les très lourdes sanctions prévues restant applicables dès 2015, il est urgent d'enclencher une nouvelle dynamique dans la lignée de la réforme de 2005.

Mes chers collègues, je vous invite à donner un avis favorable à ce projet de loi d'habilitation. Mes interrogations ayant reçu des réponses suffisantes du Gouvernement, je vous présenterai des amendements de nature purement rédactionnelle.

M. Jean-Yves Cautlet. Si les textes d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance suscitent rarement l'enthousiasme du Parlement, je souhaite souligner le travail de préparation qui a permis d'encadrer de façon précise l'habilitation qui sera donnée au Gouvernement. À la logique de rupture du « tout ou rien » qui a conduit certaines collectivités, voyant qu'elles ne pourraient pas tout faire, à ne rien faire du tout, une démarche progressive et adaptée a été préférée. Voilà qui est positif et de nature à rassurer et à faire redémarrer le processus d'aménagement de l'accessibilité.

J'appelle l'attention sur le fait que le projet de loi d'habilitation tient compte de toutes les formes de handicap, car l'accessibilité ne concerne pas la seule mobilité.

M. Martial Saddier. Le handicap a constitué l'une des grandes et nobles ambitions de la République et du Parlement de ces vingt dernières années. Le Président Jacques Chirac en avait fait l'une des trois priorités de son quinquennat, et c'est sous son impulsion qu'a été votée la loi du 11 février 2005. La première grande loi sur le handicap dans notre pays a donc été portée, permettez-nous de le rappeler, par les parlementaires de l'UMP.

À l'actif de ce texte, il faut mettre la création de la prestation de compensation du handicap (PCH), la scolarisation des enfants handicapés, le développement de l'insertion professionnelle des handicapés, et la mise en place d'un interlocuteur unique au niveau du département sous la forme des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Près de dix ans plus tard, il était probablement nécessaire d'en faire un bilan. Cependant les députés UMP ne souhaitent pas que la discussion du projet de loi d'habilitation se traduise par un affaiblissement de la grande ambition exprimée par le Président Chirac.

Nous regrettons le passage par la voie des ordonnances, car le sujet aurait mérité un grand débat parlementaire, comme cela a été le cas pour la loi de 2005.

Notre groupe attend l'examen au fond par la commission des affaires sociales puis la discussion dans l'hémicycle pour prendre position. En l'état actuel, la majorité des députés UMP s'abstiendra.

M. Yannick Favennec. La loi de 2005 a défini, pour la première fois, un concept d'accessibilité universelle pour toute personne handicapée quel que soit son handicap. Il

s'agissait de la deuxième grande loi sur le sujet, après celle portée par le Président Valéry Giscard d'Estaing en 1975.

Toutefois, comme plusieurs rapports l'ont souligné, malgré des avancées significatives, l'accessibilité de toutes les infrastructures au 1^{er} janvier 2015 ne sera malheureusement pas atteinte. Peut-être la loi de 2005 avait-elle des objectifs trop ambitieux.

Il est regrettable que, depuis 2005, les gouvernements successifs ne se soient pas donné les moyens d'une application rigoureuse de la loi : aucune grande campagne de communication ou de sensibilisation n'a été menée depuis neuf ans.

En matière d'accessibilité, il ne faut pas oublier les personnes affectées d'un handicap visuel, auditif ou psychique. Le texte prévoit des sanctions en cas de non-formation des personnels en contact avec le public ou de non-simplification des informations délivrées aux usagers, mais qu'en est-il du développement d'équipements tels que les boucles magnétiques ? Dans les services publics, les hôtels ou encore les cinémas, elles faciliteraient la vie des malentendants, tout comme l'audiodescription ou les balises sonores celle des non-voyants.

Les petits commerçants et les artisans subissent la diminution des crédits du fonds d'intervention pour les services l'artisanat et le commerce (FISAC), auxquels il était auparavant possible de recourir afin d'améliorer l'accessibilité. Très fortement pénalisés, ils sont pris pour cible par les associations de personnes handicapées alors qu'ils ne sont pas les premiers responsables de la situation, et qu'ils connaissent, pour la plupart, de réelles difficultés économiques. Les travaux d'accessibilité ont beau être « un investissement pour l'avenir », ils n'en sont pas moins une charge considérable pour ces acteurs indispensables à la vie économique des territoires ruraux.

S'il était adopté, je souhaite que le projet de loi d'habilitation fasse l'objet d'une application rigoureuse et que les calendriers prévus soient scrupuleusement respectés. En cas de manquement, les sanctions fortes devront être appliquées.

M. Patrice Carvalho. La loi de 2005 a sans doute permis d'avancer, mais il faut voir la situation telle qu'elle est aujourd'hui et trouver le moyen de mettre cette loi en pratique. En tant que maire, j'ai dû engager des travaux considérables en faveur de l'accessibilité, pour certains parfaitement inutiles. Les investissements doivent correspondre aux besoins réels.

Je conçois que l'on impose des normes aux constructions neuves, mais on ne peut exiger la même chose pour ce qui existe déjà. Avec 47 kilomètres de routes sur 400 hectares, mon village, qui compte 5 500 habitants, devrait dépenser 6 millions d'euros au nom de l'accessibilité. Ne pouvant pas assumer une telle dépense, nous agissons à notre rythme, en concertation avec les associations. Quant à la décision de l'État de réduire les budgets des collectivités locales, elle ne va pas aider à accélérer le processus. Soyons raisonnables, il y a des urgences au quotidien et d'autres réformes qui peuvent attendre et s'inscrire dans le temps !

Mme Laurence Abeille. Il est consternant de constater que les moyens nécessaires n'ont pas été mobilisés pour permettre à tous de circuler partout dans les meilleures conditions. Nous en sommes aujourd'hui à devoir moduler un grand projet.

On oublie trop souvent que les problèmes de mobilité peuvent se poser à chacun d'entre nous à certains moments de notre vie. L'âge nous guette évidemment tous, mais une personne jeune peut aussi avoir une difficulté temporaire, et tous les parents doivent transporter leurs enfants. La circulation et l'accueil des personnes à mobilité réduite concernent donc tous les publics.

Ce sont les députés du groupe écologiste appartenant à la commission des affaires sociales qui se prononceront sur le projet de loi d'habilitation. Pour ma part, je déplore que les politiques publiques n'aient pas été capables de mettre en œuvre des mesures répandues, depuis des années, ailleurs dans le monde et en Europe. Nous ne permettons pas aux personnes concernées de vivre dans des appartements adaptés, et leur accès à la culture, à l'éducation et au sport n'est pas suffisamment garanti.

Le handicap et la mobilité sont les parents pauvres des budgets. Ces problématiques ne sont prises en compte qu'en fin de parcours, ce qui accroît les coûts. Si elles étaient intégrées dès la conception d'un projet de construction ou de rénovation, les dépenses s'en trouveraient limitées.

M. Michel Heinrich. Alors que les problèmes d'accessibilité concernent 10 à 15 % de la population française, le projet de loi d'habilitation soumis au Parlement me paraît assez hypocrite.

Je rappelle que, dans la loi de 2005, le délai de cinq ans initialement prévu pour la mise en accessibilité avait été allongé par amendement à dix ans. Le palmarès établi par l'Association des paralysés de France (APF) et *L'Express* montre bien que les collectivités qui se sont véritablement emparées du dossier ont atteint les objectifs.

N'oublions pas que la loi de 2005 prévoyait de nombreuses dérogations, notamment concernant les bâtiments relevant du patrimoine historique, ou en cas d'impossibilité technique ou de distorsion trop importante entre la charge financière et le résultat. Ces dérogations sont accordées par la CCDSA.

On ne manquera pas non plus d'observer que les collectivités qui protestent le plus sur les questions d'accessibilité sont celles qui ont réalisé leur PAVE cinq à six ans après le vote de la loi.

Finalement, le nouvel agenda d'accessibilité permettant de ne plus s'exposer aux sanctions pénales, le texte qui nous est proposé revient à reporter purement et simplement de trois à neuf ans l'application de la loi de 2005. Au terme de ce délai, il n'est d'ailleurs pas exclu que l'on nous fasse voter un autre report. Si je peux comprendre certaines dispositions, je considère néanmoins qu'elles donnent, en quelque sorte, raison à ceux qui ne se sont pas beaucoup investis en matière d'accessibilité. Je n'approuverai donc pas le projet de loi.

M. Jean-Marie Sermier. L'accessibilité n'est pas une problématique propre aux personnes handicapées ; à tout moment de sa vie, chacun en a besoin.

Les services de l'État doivent localement rappeler les termes de la loi, qui comprend déjà des dérogations, afin d'éviter d'affoler les élus et les propriétaires. Par exemple, dans un secteur patrimonial sauvegardé, un médecin propriétaire n'est pas tenu d'assurer l'accessibilité de son cabinet. Il faut qu'il connaisse cette dérogation sans quoi, il pourrait être tenté de déménager.

Ce texte ne doit pas inciter à ne rien faire et à reporter toute action. Partout où les améliorations sont possibles à un coût raisonnable, il faut poursuivre la lutte en faveur de l'accessibilité. Par ses dotations, l'État devrait encourager les petites améliorations peu coûteuses qui peuvent transformer la vie des personnes concernées.

M. Jean-Pierre Vigier. Un vrai problème financier se pose dans les très petites communes. Je suis maire d'une commune de 300 habitants qui dégage difficilement un autofinancement de 100 000 euros. Les travaux à réaliser au titre de l'accessibilité me coûteraient plus d'1 million d'euros. Avec toute la bonne volonté du monde, comment des communes telles que la mienne pourraient-elles mettre leurs bâtiments aux normes ?

M. Christophe Priou. Quel serait le champ d'intervention du millier d'« *ambassadeurs de l'accessibilité* » recrutés dans le cadre du service civique afin d'accompagner et d'orienter les acteurs ? Quelles seraient les compétences requises pour postuler ?

Quels seront les critères applicables au bâti ancien : secteurs sauvegardés, zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, immeubles à caractère historique ?

M. Guillaume Chevrollier. Je me plais à rappeler que la droite a été à l'initiative des deux lois importantes votées en 1975 et 2005 pour faire une meilleure place aux personnes handicapées dans notre pays. L'objectif de la dernière d'entre elles était de rendre accessibles dans les dix ans les bâtiments recevant du public et les transports ; elle répondait à une attente légitime des publics concernés.

Malheureusement, la situation économique a rendu difficile l'application de la loi sur le terrain dans les délais prévus. Dans nos circonscriptions, en particulier en milieu rural, nous connaissons tous des communes qui n'y ont pas réussi.

Le Gouvernement souhaite aujourd'hui recourir aux ordonnances pour mettre en place des agendas d'accessibilité programmée, documents de programmation financière des travaux d'accessibilité, comportant des échéanciers sur trois à neuf ans. Il se propose, par ailleurs, de signer une convention avec la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance, qui proposeront des prêts destinés à financer les travaux en question.

Si nous pouvons saluer la volonté du Gouvernement de tenir le cap de la loi de 2005, nous exprimons quelques regrets ou interrogations s'agissant en particulier du recours aux ordonnances, véritable dessaisissement du Parlement, et du caractère discutable de la répartition des délais et de leur durée compte tenu de l'attente déjà longue du public.

Des financements sont prévus et l'on peut s'en féliciter ; mais que répondre à ceux qui ont tout fait pour appliquer la loi dans les temps sans en bénéficier ? N'est-ce pas là donner une prime aux mauvais élèves ? En tout état de cause, il serait intéressant d'organiser un partage des bonnes pratiques des collectivités qui ont su se mettre aux normes dans les délais prévus.

M. Laurent Furst. Il est enrichissant d'entendre des maires s'exprimer ce matin. Cela ne sera plus possible à partir de 2017 ; quel dommage ! (*Sourires*)

Nous sommes à la veille d'une sorte de *tsunami* budgétaire qui doit frapper les collectivités locales. La baisse des dotations d'État modifiera les critères de gestion des collectivités. Les objectifs ambitieux qui sont fixés dans de multiples domaines, même s'ils

sont souhaitables, risquent, surtout lorsqu'ils demandent des efforts considérables, de rendre la vie difficile à certaines collectivités.

Le métro et les trains bénéficient d'un statut particulier, mais les transports gérés par les collectivités locales, comme les départements qui rencontrent des difficultés financières, ne pourront pas bénéficier de rallonges budgétaires. Les mesures en faveur de l'accessibilité seront, en conséquence, financées par une réduction des services rendus : lignes desservies, nombre de bus, cadencement.

Mme Sophie Rohfritsch. Avec ce texte, il me semble que le problème est glissé sous le tapis puisqu'on se contente de faire le constat d'un échec sans rien garantir pour l'avenir. Le fonds évoqué par notre rapporteur n'étant alimenté que par les amendes infligées aux mauvais élèves, pour en bénéficier, toute la classe aura intérêt à ne rien faire et à attendre que les sanctions tombent sur les autres. J'ai du mal à comprendre cette logique.

Pourquoi ne pas décider de financer une politique qui correspond à un choix de société, quitte à en abandonner d'autres ? Le fonds futur risque de subir les mêmes affres que celui censé être alimenté par l'écotaxe, contre laquelle Mme Ségolène Royal s'est prononcée en estimant que l'écologie ne devait pas être punitive.

M. Yves Nicolin. En matière d'accessibilité, nous partons de très loin. Les collectivités locales et les entreprises ont consenti des efforts considérables depuis quelques années. Madame Abeille, il n'y a pas, d'un côté, les bons et, de l'autre, les méchants ; il y a plutôt ceux qui ont les moyens et ceux qui ne les ont pas. Personne n'est de mauvaise foi : aucun maire ne refuse par principe de faire des travaux en faveur de l'accessibilité ; ils sont, en revanche, nombreux à affronter une réalité économique difficile.

Les retards actuels sont dus à une mauvaise appréciation des montants des travaux à effectuer, et je crains que le projet de loi d'habilitation ne reproduise le schéma à l'œuvre depuis dix ans. Dans la ville de 40 000 habitants dont je suis maire, il me sera impossible de trouver, d'ici à 2015, les 5 millions nécessaires pour les travaux de mise aux normes d'accessibilité dans les bâtiments publics. Nous avons pourtant déjà consacré annuellement 1 million d'euros à ces travaux depuis dix ans. Ces sommes sont tout de même colossales. Sachant que le retard à rattraper l'est tout autant, monsieur le rapporteur, sur quelle durée les dépenses encore nécessaires pourront-elles être étalées ?

M. Julien Aubert. Nos objectifs sont communs, mais le problème est de méthode. Alors que les moyens sont de plus en plus limités, nous n'aurions peut-être pas dû fixer des limites dans le temps, en préférant l'établissement d'une hiérarchie entre les priorités. Il n'est clairement pas possible de tout faire d'un seul coup.

Nous devrions en tirer les leçons pour d'autres secteurs, comme la rénovation énergétique des logements, pour laquelle nous nous sommes sans doute donné un objectif trop ambitieux.

Le Sénat a adopté, au mois de décembre dernier, une proposition de loi de M. Didier Guillaume, membre du groupe socialiste, visant à faciliter le stationnement des personnes en situation de handicap titulaires de la carte de stationnement en leur accordant la gratuité. Dans le cadre de notre réflexion sur l'accessibilité, l'Assemblée nationale enverrait un signal positif en inscrivant rapidement ce texte à son ordre du jour.

M. Olivier Marleix. On ne peut pas laisser dire que rien n'a été fait depuis dix ans. Le bilan de la loi de février 2005 est bien réel. Martial Saddier a déjà cité la PCH, la scolarisation des enfants en milieu ordinaire, les MDPH, mais il ne faut pas oublier les résultats dans le domaine des constructions neuves de logements, de bâtiments publics ou de voirie. Dans le secteur des transports, des progrès considérables ont également été enregistrés en milieu urbain.

La mise en accessibilité de l'ancien constitue un point d'achoppement. Le projet de loi d'habilitation propose une approche réaliste et pragmatique, aux ambitions plus modestes que celles de 2005. Nous avons sans doute fait peur en mettant la barre trop haut. Des solutions plus simples auraient peut-être permis d'avancer plus rapidement. Pourquoi exiger du petit commerçant d'une commune rurale qu'il installe une rampe en dur alors que l'on accède au Palais de l'Élysée par une rampe amovible ?

Je crains, en revanche, que la question du financement, qui a constitué un véritable problème, ne soit pas résolue par le texte qui nous est proposé, d'autant que le fonds créé ne sera pas abondé avant plusieurs années. Les contrats de projets État-région font actuellement l'objet de débats qui conditionnent la plus grande part des crédits d'intervention de l'État sur nos territoires. On aurait pu intégrer dans leurs volets territoriaux des moyens consacrés à l'accessibilité. Malheureusement, le Parlement n'est pas associé à ces négociations ni informé de leur évolution !

Même si les ordonnances permettent d'avancer rapidement et efficacement, ce qui est une bonne chose, je regrette que la procédure choisie ne permette pas que se déroule un débat plus long dans l'hémicycle. Il aurait, à coup sûr, permis de faire avancer la cause du handicap ; il est dommage d'escamoter ce rendez-vous.

M. Jacques Alain Bénisti. De nombreuses communes avaient besoin que les engagements financiers en matière d'accessibilité puissent être étalés dans le temps.

Les professions médicales ont exprimé une inquiétude concernant les obligations qui leur incombent. La mise aux normes de leurs locaux professionnels risque de constituer un réel casse-tête et de les pénaliser. S'ils sont locataires, que se passera-t-il si leur propriétaire refuse de faire des travaux ? S'ils sont propriétaires, que devront-ils faire si la copropriété ne les autorise pas à effectuer les modifications nécessaires, en particulier dans des bâtiments anciens comme il s'en trouve beaucoup en région parisienne ?

M. le rapporteur pour avis. Le projet de loi d'habilitation a l'ambition de créer une dynamique nouvelle, intégrant réalisme, pragmatisme et simplicité, afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi de 2005. Cette dernière n'est en aucun cas remise en cause ; nous lui vouons, au contraire, le plus grand respect.

Les parlementaires ne peuvent qu'éprouver une certaine frustration quand le Gouvernement choisit d'agir par ordonnances mais les ordonnances et les décrets associés sur la simplification des normes sont issus d'une concertation intense menée en amont de nos travaux. Le volet « agenda d'adaptabilité » a ainsi donné lieu à dix-huit réunions entre les mois d'octobre et de décembre 2013, soit 160 heures de débat. Entre octobre 2013 et février 2014, vingt-trois réunions, soit 80 heures de réunions ont été consacrées au volet « environnement normatif ». Sur ces sujets, nous pouvons nous féliciter qu'un consensus ait été trouvé par les acteurs. Il s'agit d'un réel progrès.

La loi de 2005 mérite aussi d'être saluée parce qu'elle a permis de beaucoup avancer, notamment pour ce qui concerne les constructions neuves. Une prise de conscience a bien eu lieu.

Peut-être la traduction de l'exigence d'accessibilité a-t-elle parfois été excessive dans les modalités pratiques ; le texte qui nous est proposé permettra sans doute d'atténuer certaines dispositions. Il prendra surtout en compte les situations particulières des collectivités et des entreprises. Il n'est évidemment pas question de porter préjudice à un commerce ou à une commune qui rencontre des difficultés financières.

Le fonds abondé par les amendes n'est pas destiné à financer les subventions permettant la mise aux normes. Il devrait plutôt être consacré à la recherche de solutions innovantes en matière d'accessibilité. Le financement de la mise en accessibilité se fera plutôt par le canal des prêts bonifiés ou des avances remboursables, financés soit par la BPI pour le privé soit par la CDC pour le public.

J'ai demandé au ministère que les aides de droit commun, comme celle du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) ou la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), soient fléchées et conditionnées à la prise en compte des problématiques d'accessibilité.

Monsieur Yannick Favennec, il est vrai que le volet investissement du FISAC n'a pas permis de donner satisfaction à une demande très forte. Il est toutefois possible d'inclure l'accessibilité parmi les critères prévus dans le volet aides directes. Tout l'enjeu est plutôt de sensibiliser les bons acteurs au plus près du terrain. L'Ad'AP permettra ensuite de prendre en compte la diversité des situations, et les conditions juridiques et économiques de la vie de la collectivité ou de l'entreprise concernées. Monsieur Alain Bénisti, il appartient au propriétaire du cabinet médical d'effectuer les travaux, mais le bail peut prévoir des situations particulières qui permettront au professionnel d'obtenir une dérogation. Monsieur Jean-Pierre Vigier, il est probable que l'assouplissement des normes permettra de réduire le coût des travaux pour votre commune. Quoiqu'il en soit, sa situation financière sera prise en compte, et des dérogations pourront être accordées si la charge reste excessive pour elle. L'objet du texte est bien d'assouplir les règles actuelles, de faciliter et d'accompagner.

Tous les handicaps sont évidemment pris en compte dans l'agenda. Si les travaux sont étalés sur trois ans pour les ERP de catégorie 5, des solutions comme les boucles magnétiques sont réalisables dès la première année. Les « *ambassadeurs de l'accessibilité* », dont la formation devrait semble-t-il être assurée par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), auront précisément pour mission d'accompagner les acteurs dans leurs démarches, d'expliquer.

Toutes les mesures qui permettront l'amélioration de l'accessibilité au quotidien sont bonnes à prendre. L'ensemble du schéma se mettra en place progressivement. L'accompagnement me semble plus efficace que les sanctions ou les contrôles – je crains d'ailleurs que la situation budgétaire ne permette pas d'opérer des contrôles à outrance, et le contrôle citoyen ou les contrôles aléatoires constitueront peut-être une solution. Il faut surtout enclencher une dynamique qui permette d'atteindre l'objectif fixé par la loi de 2005.

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement CD1 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Le signataire d'un Ad'AP s'engage volontairement dans une démarche adaptée en termes de calendrier et de programmation financière, qui lui permettra d'atteindre le niveau de mise en accessibilité correspondant à sa situation.

Un des enjeux de la réussite des Ad'AP est bien leur caractère adapté, à la fois pour le signataire mais aussi pour les publics qui bénéficieront *in fine* de la mise en accessibilité réalisée à travers ces derniers.

La procédure mise en place doit donc permettre une évaluation en concertation de l'Ad'AP et prévoir que l'autorité administrative puisse solliciter l'avis des publics concernés.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite l'amendement CD2 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Parmi les raisons avancées pour expliquer le retard pris pour le cadre bâti, ont été mis en avant le coût et la difficulté technique de certaines opérations nécessitées par la mise en accessibilité ainsi que la difficulté à établir une doctrine de l'accessibilité qui traite de l'ensemble des handicaps. Dans un souci d'équité, les solutions retenues sur chacun des territoires pour des situations similaires devront être harmonisées. La procédure envisagée prévoit la mise en place de référentiels, par le biais des instructions données de manière classique au préfet, mais il importe que l'ensemble des parties prenantes y contribue.

Afin de favoriser la diffusion des solutions innovantes et efficaces de mise en accessibilité retenues sur chacun des territoires, cet amendement vise à compléter le suivi quantitatif par une évaluation qualitative.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un **avis favorable** à l'adoption de l'article 1^{er} ainsi **modifié**.*

Articles 2 à 4

*Successivement, la Commission émet un **avis favorable** à l'adoption **sans modification** des articles 2, 3 et 4.*

—><—

*Elle émet, enfin, un **avis favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi d'habilitation, le groupe écologiste ne prenant pas au vote et M. Michel Heinrich votant contre.*

—><—

Informations relatives à la Commission

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je vous propose de créer une mission d'information de la commission du développement durable sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transports. Cette mission serait composée de quinze membres de notre commission. (*Assentiment*)

M. Jean-Marie Sermier. Monsieur le président, alors qu'une polémique se développe après que nous avons appris que les nouvelles rames de trains express régionaux (TER) acquises par la SNCF étaient surdimensionnées par rapport à certains quais de gares, il me semble que notre commission pourrait entendre les présidents de la SNCF et de RFF.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Cette suggestion me paraît excellente. Nous inviterons M. Guillaume Pepy et M. Jacques Rapoport à venir s'exprimer devant nous lors d'une audition commune qui se tiendra dans les meilleurs délais.

M. Patrice Carvalho. La mission d'information sur la place des autoroutes dans les infrastructures que notre commission va entamer pourrait-elle traiter des surpéages pratiqués le dimanche par la SANEF ?

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Cette question pourra en effet être examinée par la mission d'information.

La commission a créé une mission d'information de quinze membres sur la place des autoroutes dans les infrastructures de transports.

Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 21 mai 2014 à 9 h 30

Présents. - Mme Laurence Abeille, Mme Sylviane Alaux, M. Yves Albarello, M. Julien Aubert, M. Alexis Bachelay, M. Jacques Alain Bénisti, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Christophe Bouillon, M. Jean-Louis Bricout, M. Alain Calmette, M. Yann Capet, M. Patrice Carvalho, M. Jean-Yves Caullet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. Luc Chatel, M. Guillaume Chevrollier, M. Jean-Jacques Cotel, M. Stéphane Demilly, M. David Douillet, Mme Françoise Dubois, M. Philippe Duron, M. Olivier Falorni, M. Yannick Favennec, M. Jean-Marc Fournel, M. Jean-Christophe Fromantin, M. Laurent Furst, M. Claude de Ganay, M. Alain Gest, M. Charles-Ange Ginesy, M. Michel Heinrich, M. Jacques Krabal, Mme Valérie Lacroute, M. François-Michel Lambert, M. Arnaud Leroy, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Olivier Marleix, M. Franck Marlin, M. Philippe Martin, M. Yves Nicolin, M. Philippe Noguès, M. Rémi Pauvros, M. Philippe Plisson, M. Christophe Priou, Mme Marie-Line Reynaud, Mme Sophie Rohfritsch, M. Martial Saddier, M. Jean-Marie Sermier, M. Thierry Solère, M. Jean-Pierre Vigier

Excusés. - M. Denis Baupin, Mme Chantal Berthelot, M. Vincent Burroni, Mme Geneviève Gaillard, M. Christian Jacob, M. Jacques Kossowski, M. Alain Leboeuf, M. Bertrand Pancher, M. Napole Polutélé, Mme Catherine Quéré, M. Gilbert Sauvan, M. Gilles Savary, M. Gabriel Serville