



N° 1959

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR 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).*

PAR M. JEAN-LOUIS BRICOUT

Député

Voir les numéros :

Sénat : 447, 460, 461, 464 et T.A. 102 (2013-2014).

Assemblée nationale : 1896.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION	9
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	9
II. EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article 1^{er}</i> : Demande d’habilitation en vue de mettre en œuvre les agendas d’accessibilité programmée pour les établissements recevant du public, de clarifier la réglementation relative à la mise en accessibilité de ces établissements et des bâtiments d’habitation et de déterminer les modalités du suivi de l’avancement de la mise en accessibilité	23
<i>Article 2</i> : Demande d’habilitation en vue d’adapter les exigences d’accessibilité pour les services de transport public de voyageurs et de créer le schéma directeur d’accessibilité – agenda d’accessibilité partagée	31
<i>Article 3</i> : Demande d’habilitation en vue de mettre en œuvre diverses mesures proposées par la concertation nationale et d’adapter certaines dispositions à l’outremer	36
<i>Article 4</i> : Délais d’habilitation et de ratification des ordonnances	40
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	43

INTRODUCTION

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 avait pour ambition l'accessibilité généralisée pour tous les domaines de la vie sociale de ceux de 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, et que les transports collectifs le soient avant le 13 février 2015.

Son apport est majeur. Elle a d'abord permis un changement clé dans la façon d'appréhender la notion d'accessibilité, avec la notion d'« accessibilité universelle » quel que soit le handicap (moteur, mental, psychique, sensoriel) :. Elle a ensuite enclenché partout sur notre territoire des dynamiques positives et des progrès tangibles, dont témoigne le rapport d'évaluation approfondi confié par le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault à la sénatrice Claire-Lise Champion en septembre 2012, « *Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics* » ⁽¹⁾.

Mais elle est aussi synonyme d'un relatif échec puisque l'objectif ne sera pas atteint. S'il est profondément regrettable, ce constat n'est, à vrai dire, pas une surprise.

Il était prévisible, faute en particulier de tout volet « suivi » dans la mise en œuvre des objectifs et votre rapporteur pour avis voudrait rappeler que telle était la raison qui avait, voilà dix ans, motivé le vote final négatif des groupes socialistes au Parlement. Cette position, pas toujours comprise à l'époque, s'avère hélas aujourd'hui prémonitoire. Des mécanismes de suivi renforcés par une impulsion politique continue auraient sans doute permis de prendre bien plus rapidement la mesure de l'impact qu'auraient :

– l'allongement du délai de parution des textes d'application bien au-delà des six mois fixés par le législateur (l'arrêté relatif aux conditions d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des véhicules terrestres à moteur de moins de neuf places, pris en application de l'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, est ainsi daté du 23 août 2013...);

– une mauvaise appréciation des délais nécessaires à la réalisation de l'ensemble des travaux ainsi que l'absence d'estimation du coût de ces derniers. Or les évaluations en ont montré la forte amplitude, selon le type d'équipements, la configuration initiale du bâti, les contraintes, notamment de renouvellement du matériel ou bien de continuité du service public qui restreint les possibilités d'intervention sur les réseaux ;

(1) *Rapport établi par Madame Claire-Lise Champion, sénatrice de l'Essonne, parlementaire en mission auprès de Madame Marie-Arlette Carlotti, ministre déléguée auprès de la Ministre des affaires sociales et de la santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre les exclusions*

– la complexité, et l’absence parfois de compatibilité, des règles à respecter, ainsi que le manque d’harmonisation des pratiques, pour les commissions consultatives départementales de sécurité et d’accessibilité.

Ce constat d’échec a été dressé dès la mi-2012, d’abord par le Parlement, avec le rapport sénatorial sur l’évaluation de la loi du 11 février 2005 de Mmes Claire-Lise Champion et Isabelle Debré, puis par la mission conjointe du Conseil général de l’environnement et du développement durable, du Contrôle général et financier et de l’Inspection générale des affaires sociales.

Ce constat, nul ne peut et ne doit s’en satisfaire, et votre rapporteur pour avis se félicite que le Gouvernement, sous l’impulsion du Premier Ministre, ait recherché dès l’automne 2012 le moyen de maintenir l’exigence forte posée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 tout en permettant la poursuite, au-delà de cette date et en toute sécurité juridique, des travaux nécessaires à cette mise en accessibilité du cadre bâti et des transports publics.

Pourquoi maintenir cette exigence ?

D’abord parce que nous ne pouvons pas faire comme si nous partions d’une page blanche. Votre rapporteur pour avis souhaite ici rappeler la longue attente de nos concitoyens en situation de handicap, qui aspirent légitimement à une accessibilité universelle, c’est-à-dire la « *capacité à atteindre les biens, les services ou les activités désirés par un individu* »⁽¹⁾ et à qui est promise une mise en œuvre progressive de l’accessibilité du cadre bâti et des transports depuis la loi du 30 juin 1975 d’orientation en faveur des personnes handicapés, soit depuis plus de 40 ans. Ces dix années depuis 2005 ont été mises à profit par beaucoup d’exploitants ou de gestionnaires d’établissement recevant du public ou d’autorités organisatrices de transport ou gestionnaires d’infrastructures pour engager les travaux – mais aussi les actions, par exemple en matière de formation des personnels, facteur décisif pour réussir une société inclusive. Ne pas maintenir cette exigence serait d’une certaine façon injuste à l’égard de ceux qui ont eu en temps et en heure la volonté d’appliquer la loi.

Ensuite, parce que notre démographie rend à la fois indispensable et inéluctable l’adaptation de nos infrastructures. Indispensable d’abord, puisqu’avec près de 825 000 naissances par an⁽²⁾, l’accessibilité participe de l’accompagnement des familles avec jeunes enfants. Inéluctable, ensuite, puisque se dessine une évolution démographique qui se confirmera dans les années à venir. Les personnes âgées de 60 ans et plus sont estimées à 15 millions aujourd’hui, elles seront 20 millions d’ici quinze ans et 24 millions en 2060. Les personnes âgées de 75 et plus, au nombre de 5,7 millions aujourd’hui, seront 12 millions d’ici 2060. Par ailleurs, la prise en compte dans les politiques publiques de

(1) David Caubel, in *Outils et méthodes d’évaluation des enjeux / impacts sociaux d’une politique de transports urbains : le concept d’accessibilité*, XXXIXe colloque de l’ASRDLF, Lyon, septembre 2003.

(2) Selon les données INSEE : 806 822 en 2005, 829 352 en 2006 ; 818 705 en 2007 ; 828 404 en 2008 ; 824 641 en 2009 ; 832 799 en 2010 ; 823 394 en 2011 (p) ; 821 047 en 2012 (p).

personnes âgées pouvant approcher voire dépasser le centenaire en plus grand nombre, est également une dimension à prendre en compte puisque le nombre de nos concitoyens âgés de 85 ans et plus sera multiplié par 4 en 40 ans, passant de 1,4 à 4,8 millions. ⁽¹⁾

Cette adaptation est souhaitable, enfin. Elle peut constituer un réel avantage économique dans des secteurs concurrentiels. En effet, compte tenu de la sensibilisation accrue de nos concitoyens sur les problématiques d'accessibilité, la condition d'accès, ou non, à un lieu public peut à l'avenir devenir de plus en plus un critère de choix volontaire, et non plus simplement subi, pour les consommateurs. Des exemples ont ainsi été donnés au cours des auditions, dans le tourisme, par exemple, dont votre rapporteur pour avis rappelle que nous voulons faire un moteur de notre croissance.

C'est donc bien une question de développement durable, puisqu'il s'agit tout à la fois de concevoir 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 soit leur âge, leur situation personnelle ou familiale. Votre rapporteur pour avis partage ainsi pleinement la position de Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, pour laquelle « *l'accessibilité n'est pas une charge mais un investissement d'avenir* ».

La longue concertation ⁽²⁾ lancée le 25 septembre 2013 par le Premier Ministre, M. Jean-Marc Ayrault, à partir des 40 propositions du rapport « *Réussir 2015* » précité, unanimement saluée par l'ensemble des acteurs et qui s'est achevée en février 2014, trouve aujourd'hui un premier aboutissement dans le texte d'habilitation qui vous est présenté, et dont la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire s'est saisie pour avis, car il concerne le cadre bâti et les transports.

Comportant quatre articles, il s'organise en effet autour de deux propositions phares du rapport « *Réussir 2015* » :

– la création d'un outil, les « *agendas d'accessibilité programmée* » (Ad'AP) ⁽³⁾, qui, en conjuguant la détermination d'objectifs qui engagent leur signataire (avec un calendrier des travaux et la programmation financière correspondante) et la souplesse pour les atteindre, puisque les travaux pourront

(1) *Lettre de mission de Mme Michèle Delaunay, ministre déléguée en charge des personnes âgées, à M. Luc Broussy* (http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Lettre_mission_Luc_Broussy.pdf), dans le cadre de la mission interministérielle sur l'adaptation de la France au vieillissement de la population (« *l'adaptation de la société au vieillissement de la population, France année zéro* », <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000173/0000.pdf>).

(2) 18 réunions entre octobre et décembre 2013, soit 60 heures de concertation pour le volet « *agenda* », et 23 réunions entre octobre 2013 et février 2014, soit 80 heures de réunion pour le volet « *environnement normatif* ».

(3) Leur variante pour les transports se dénommant schémas d'accessibilité/agendas d'accessibilité (SDA-Ad'AP).

être étalés sur une à trois périodes de trois ans chacune, selon les cas, doivent permettre d'aboutir à une accessibilité en adéquation avec les usages et les besoins. L'adoption d'un tel agenda est la condition nécessaire pour pouvoir bénéficier d'une suspension des sanctions prévues par la loi n° 2005-102 du 11 janvier 2005, et bénéficier d'un report de la date limite prévue. Si les principes structurants sont les mêmes pour le cadre bâti et pour les transports, ces deux outils diffèrent quelque peu, notamment sur la longueur du délai complémentaire ainsi que sur la question des sanctions ;

– l'adaptation et la clarification de celles des règles en matière de mise en accessibilité, identifiées par la concertation précitée comme obsolètes ou inadéquates, dans le domaine de la construction, des transports et de la voirie.

S'il note le caractère toujours insatisfaisant du recours à la procédure des ordonnances, dont le principe même est de faire voter aux parlementaires le dessaisissement, fût-il temporaire, de leur compétence de législateur, votre rapporteur pour avis veut toutefois souligner la nécessité, à la fois, 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 et qui a été longuement concerté, afin que ni 2014 ni 2015 ne soient des années blanches.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné pour avis, le mercredi 21 mai 2014, le projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées (n° 1896).

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 soit 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 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.

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 Campion, 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 paru 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 (CAHP). 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. Quoi qu'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.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Demande d’habilitation en vue de mettre en œuvre les agendas d’accessibilité programmée pour les établissements recevant du public, de clarifier la réglementation relative à la mise en accessibilité de ces établissements et des bâtiments d’habitation et de déterminer les modalités du suivi de l’avancement de la mise en accessibilité

Les rapports et débats qui ont précédé le dépôt de ce projet de loi d’habilitation ont montré à la fois une mise en accessibilité insuffisante des établissements recevant du public (ERP) et une vraie difficulté à obtenir des données fiables et vérifiables.

L’incertitude porte à la fois sur le nombre d’ERP (l’estimation, faite à partir des services départementaux d’incendie et de secours et de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, de 654 000 ERP de toutes catégories, dont environ 465 000 de 5^e catégorie et 190 000 de 1^{re} à 4^e catégorie ⁽¹⁾ paraît sous-estimée puisqu’il y aurait environ 750 000 établissements commerciaux, et qu’il faut également prendre en compte les ERP publics), et sur le degré d’accessibilité de ces derniers. Si, selon l’estimation conduite par l’Observatoire interministériel de l’accessibilité et de la conception universelle (OBIAÇU), près de 300 000 ERP publics ont fait l’objet de travaux d’ensemble ou partiels, l’Association des paralysés de France (APF) estime pour sa part que seuls 15 % des ERP sont aux normes d’accessibilité. Votre rapporteur pour avis a pu le constater, en matière de logement social par exemple, puisque l’Union Sociale de l’Habitat n’a pas été en mesure d’indiquer aux rapporteurs, lors de son audition, le nombre d’ERP accessibles sur son patrimoine d’environ 47 000 ERP.

Tout en fixant à son article 41 une obligation d’accessibilité pour tous les ERP à échéance du 1^{er} janvier 2015, et en assortissant cette obligation de sanctions administratives et pénales en cas de non-exécution, 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 ne prévoyait pas de modalités d’accompagnement des propriétaires et exploitants d’ERP dans ces opérations souvent très lourdes.

(1) Source : mission d’appui à partir de données DGSCGC (enquête SDIS et BSPP)

Étude menée par Accèsmétrie en 2010

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

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

Selon l'ampleur des travaux déjà réalisés et restant à mener et le nombre d'ERP, l'impact pourrait représenter jusqu'au tiers ou la moitié du budget d'équipement annuel, sachant que le budget d'équipement est par ailleurs mis à contribution pour le financement des investissements de sécurité notamment.

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

Source : étude d'impact du projet de loi

Pour les différents travaux d'évaluation comme pour la concertation approfondie qui a précédé le dépôt de ce projet de loi d'habilitation, cette absence d'accompagnement et de portage politique fort est l'un des facteurs expliquant l'échec à atteindre l'objectif fixé pour le 1^{er} janvier 2015.

L'article 1^{er} a ainsi pour objectif principal la mise en place d'une programmation encadrée des travaux et actions que la mise en accessibilité du cadre bâti des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public 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. Ces « agendas d'accessibilité programmée » permettront aux acteurs, publics et privés, qui ne sont pas en conformité, de s'engager sur un calendrier précis et resserré de travaux d'accessibilité adapté à leur situation.

Il porte en outre une demande d'habilitation visant à clarifier et simplifier certaines des normes d'accessibilité en matière de cadre bâti.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

a. La création des agendas d'accessibilité programmée pour les établissements recevant du public et les installations ouvertes au public

Le 1^o de l'article 1^{er} sollicite une **habilitation** pour mettre en place un **nouvel outil à destination des propriétaires et exploitants d'ERP et d'installations ouvertes au public (IOP), l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP)**, pour leur permettre de mettre en accessibilité leur patrimoine, dans une démarche volontaire pluriannuelle et programmée, avec un calendrier pouvant aller au-delà de la date butoir du 1^{er} janvier 2015.

Cet outil complétera mais ne se substituera pas à la loi n° 2005-102 du 11 février 2015 : en 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 que cette loi prévoit.

Cet engagement sera irréversible et des garanties sont prévues. L'engagement dans une démarche d'Ad'AP est en effet encadré :

- i. dans le temps : les dossiers d'engagement ou un document d'intention devront être déposés avant le 31 décembre 2014 ou au plus tard douze mois après la publication de l'ordonnance, soit jusqu'en juillet 2015 si le calendrier indiqué par le Gouvernement est respecté ⁽¹⁾;
- ii. dans son contenu : l'échéancier pluriannuel de travaux ainsi que la programmation financière devront être validés par le représentant de l'État dans le département, qui se prononcera après avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) pour les cas les plus complexes, cette validation déclenchant le décompte des périodes ;
- iii. ainsi que dans son avancement : l'Ad'AP sera construit autour d'une, de deux ou de trois périodes de travaux servant de points d'appui au contrôle, et sera validé à son terme. Les ERP isolés de 5^e catégorie bénéficieront d'une période de 1 à 3 ans, les ERP de 1^{re} à 4^e catégorie ainsi que les propriétaires ou gestionnaires de plusieurs ERP bénéficieront d'une deuxième période de trois ans (soit un délai porté au maximum à 6 ans), une période exceptionnelle complémentaire de trois ans étant accordée aux propriétaires ou gestionnaires d'un patrimoine important (soit un délai porté au maximum à 9 ans). Un état des lieux sera établi à la fin de la première année, puis ensuite à la fin de chaque période de trois ans.

(1) Commission des Affaires sociales de l'Assemblée nationale, audition de Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État aux personnes handicapées, jeudi 30 avril 2014.

En cas de non-respect, des sanctions administratives financières graduées seront appliquées, dont le produit abondera un fonds dédié au service du financement de l'accessibilité universelle.

Ces différents aspects de la procédure des Ad'AP seront définis par l'ordonnance : le contenu (a), les modalités et délais de présentation des agendas à l'autorité administrative (b), les délais de réalisation des actions nécessaires à l'accessibilité avec, le cas échéant, les modalités de suspension ou de prorogation de ces délais (c), les obligations du propriétaire ou de l'exploitant en matière d'information de l'autorité administrative et de la CCDSA sur la mise en œuvre de l'agenda (d), les sanctions administratives encourues par le propriétaire ou l'exploitant en cas de non-respect des obligations qui lui incombent en termes de délais ou d'information précitées (e).

b. Le régime des sanctions pénales pour non-respect des règles d'accessibilité

Le 2^e de l'article 1^{er} sollicite une habilitation en vue de définir les **conditions dans lesquelles les propriétaires ou exploitants d'ERP ou d'IOP sont soumis aux sanctions pénales** prévues par la loi du 11 février 2005 précitée, codifiées à l'article L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation.

En 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 administratives et pénales prévues, soit :

– la fermeture, par l'autorité administrative compétente, de l'ERP concerné, le remboursement des aides publiques à la construction à la collectivité qui les a attribuées,

– une amende maximale de 45 000 euros pour une personne physique et de 225 000 euros pour une personne morale, six mois d'emprisonnement en cas de récidive, ces sanctions étant applicables aux maîtres d'ouvrage, aux architectes, aux responsables de l'exécution des travaux.

L'engagement dans une démarche d'Ad'AP permettra à un propriétaire ou un exploitant d'ERP ou d'IOP de ne pas s'exposer auxdites sanctions pénales, et de mettre en œuvre en toute sécurité juridique au-delà du 1^{er} janvier 2015 les engagements pris dans le cadre de l'agenda pour atteindre dans un délai raisonnable et prédéterminé l'objectif d'accessibilité réaffirmé.

c. L'adaptation des règles d'accessibilité applicables aux ERP existants ainsi qu'aux logements vendus en état futur d'achèvement, et des règles d'accès aux places de stationnement dans les nouveaux immeubles d'habitation

La concertation approfondie menée entre octobre 2013 et février 2014 a mis en évidence un certain nombre de contraintes, liées aux normes en matière

d'accessibilité, auxquelles pouvaient être confrontés des propriétaires ou exploitants d'ERP, l'acquéreur d'un logement vendu en l'état futur d'achèvement mais aussi les personnes en situation de handicap, pour la transformation du cadre bâti (pour les deux premiers) ou la gestion des places de stationnement (pour les dernières). Les 3^o à 5^o de l'article 1^{er} sollicitent une habilitation pour traduire dans le cadre normatif de l'accessibilité les modalités de clarification et d'adaptation sur lesquelles un accord est intervenu au sein du groupe de travail qui lui était dédié.

Le 3^o de l'article 1^{er} sollicite une habilitation afin **d'adapter et de clarifier les règles d'accessibilité applicables aux ERP existants** sur trois points retenus par la concertation :

– **l'ajout aux trois cas de dérogations** à l'obligation d'accessibilité existants (impossibilité technique avérée, nécessité de préserver le patrimoine architectural, disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs conséquences ⁽¹⁾) d'une **dérogation temporaire** permettant de **suspendre les délais de mise en accessibilité en cas de difficulté financière avérée** des exploitants ou propriétaires d'ERP, jusqu'à résorption de ces difficultés ;

– **la définition des critères** relatifs à la **notion de « disproportion manifeste »** précitée, la concertation ayant dégagé trois catégories : l'impossibilité pour un établissement de financer les travaux d'accessibilité, l'impact des travaux sur la viabilité économique future de l'établissement, la nécessité d'une approche raisonnée de mise en accessibilité, notamment en cas de rupture de la chaîne de déplacement ;

– la prise en compte parmi les possibilités de dérogation du **cas particulier des copropriétés** dont l'assemblée générale des copropriétaires **refuse de façon motivée de donner son accord** aux travaux nécessités par la mise en accessibilité.

Le 4^o de l'article 1^{er} sollicite une habilitation afin **d'adapter les règles spécifiques applicables aux travaux modificatifs** demandés ou effectués par les **acquéreurs d'une maison ou d'un appartement vendu en l'état futur d'achèvement, en assouplissant ces règles tout en garantissant un accès aux parties de réception du logement.**

Les travaux modificatifs demandés par l'acquéreur par rapport au plan d'origine de son futur logement (cloisonnement par exemple) doivent respecter les prescriptions techniques d'accessibilité. Dans le cas contraire, l'attestation de conformité à la fin des travaux signifierait ces non-conformités et la responsabilité de l'acquéreur serait alors engagée.

(1) En précisant que, dans le cas où l'ERP remplit une mission de service public, la dérogation ne peut être accordée que si des mesures de substitution sont prévues.

Cette contrainte uniforme, applicable que l'acquéreur soit une personne en situation de handicap ou pas, a été jugée trop rigide par le groupe de travail sur l'environnement normatif de l'accessibilité. Ce dernier s'est prononcé pour une approche plus souple privilégiant le respect de la « visitabilité » du logement, c'est-à-dire une accessibilité de l'entrée, du séjour et de la circulation le desservant, ainsi que de l'adaptabilité des toilettes.

Le 5° de l'article 1^{er} sollicite une habilitation afin de prévoir **l'obligation d'inclure dans les parties communes des nouveaux immeubles d'habitation tout ou partie des places de stationnement adaptées** aux véhicules des personnes en situation de handicap.

La réglementation relative à l'accessibilité des logements prévoit non pas des places réservées, mais des places adaptées (d'une largeur de 3,30 mètres) dont l'acquisition n'est pas subordonnée à la qualité de personne en situation de handicap. Ces places peuvent donc être achetées à l'occasion d'une vente d'un lot commun (logement et place de parking) par une personne non handicapée, et ne sont donc *in fine* plus disponibles pour les futurs acquéreurs en situation de handicap, ni à l'achat ni même à un simple échange, en raison de la valeur vénale supérieure liée à la plus grande superficie.

La solution proposée par la concertation à cette difficulté à laquelle se trouvent confrontées les personnes en situation de handicap est d'intégrer au moins l'une de ces places dans les parties communes, afin de pouvoir la proposer à la location (les modalités de cette location étant déterminées par le règlement intérieur de la copropriété).

2. L'apport du Sénat

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté sans modification l'article 1^{er}, jugeant que la demande d'habilitation était conforme aux conclusions de la concertation nationale sur l'accessibilité, tant pour la procédure des Ad'AP que pour l'ajustement de l'environnement normatif.

Cet article a été complété lors de l'examen en séance publique par une **habilitation** complémentaire (6°) visant à déterminer les **modalités du suivi de l'avancement de la mise en accessibilité de tous les ERP**.

Ce 6°, issu de l'adoption de l'amendement n° 11 rectifié, présenté par Mme Archimbaud, permet de pallier l'une des lacunes unanimement constatées de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, à savoir l'absence, jusqu'en 2012, de suivi régulier de l'avancement de la mise en accessibilité, et en fixe le cadre : une concertation, au moins biennal, de toutes les parties prenantes, auxquelles sont adjoints des représentants du Parlement.

3. L'avis de votre rapporteur

Votre rapporteur pour avis est fortement attaché à l'exigence d'accessibilité universelle portée par la loi du 11 février 2005 précitée, et réitère donc la nécessité de la mise en accessibilité du cadre bâti - neuf comme ancien.

Il est toutefois à la fois conscient du risque juridique auquel nombre de propriétaires ou gestionnaires d'ERP, publics ou privés, se trouvent à quelques mois de l'échéance posée par la loi du 11 février 2005, et persuadé qu'il ne s'agit pas pour la grande majorité des cas d'une simple mauvaise volonté à se conformer à l'exigence de mise en accessibilité.

Cette dernière implique en effet une démarche complexe, coordonnée et parfois coûteuse, qui nécessite un accompagnement plutôt qu'un couperet, même si le maintien des sanctions administratives et pénales est indispensable. Ces dernières ne sont d'ailleurs pas remises en cause, puisqu'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.

Il est également favorable à une approche pragmatique qui, lorsqu'une mise en accessibilité se heurte à des difficultés d'importance, favorise la qualité d'usage et l'accès au service, de façon raisonnable, concertée et contrôlée. Il juge donc à la fois pertinent et utile l'outil nouveau proposé qu'est l'Ad'AP et la simplification des normes envisagée, qui s'inscrit pleinement dans les engagements du Président de la République sur la simplification des normes, notamment en matière de construction.

Cet accueil favorable réservé au projet de loi n'exclut pas quelques interrogations sur les modalités de mise en œuvre de ces Ad'AP, qui porte notamment sur le démarrage et le suivi du processus.

Il note tout d'abord que la majorité des Ad'AP aura une durée de trois ans (celle dévolues aux ERP de 5^e catégorie, les plus nombreux), à l'exception des « patrimoines importants ». Outre le relatif flou de la notion, qui gagnerait à être précisée, il s'interroge sur l'avantage en termes d'« économies d'échelle » que représente justement un patrimoine important, les efforts d'accessibilité mis en œuvre dans un magasin appartenant à une chaîne pouvant ensuite être dupliqués dans les autres, par exemple.

Ensuite, compte tenu des délais envisagés, une 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. Simultanément, l'efficacité de la mise en œuvre par le signataire de l'Ad'AP et du suivi par l'autorité administrative dépendra de la qualité et de la précision de la programmation. Dans les deux cas, un maillon essentiel de la chaîne sera constitué par les CCDSA.

Mme Ségolène Neuville, secrétaire d'État chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, s'est clairement engagée sur la simplicité de la procédure.

Votre rapporteur pour avis l'approuve pleinement sur ce point, mais juge également important que cet engagement volontaire qu'est l'Ad'AP reste un engagement de haute qualité, et donc que l'autorité administrative puisse prendre l'avis de représentants des publics bénéficiaires, c'est le sens de l'amendement n° 1 déposé sur cet article.

Il y ajoute le nécessaire renforcement à la fois quantitatif et qualitatif des personnels, et sur ce dernier point une action de formation de tous les personnels des CCDSA est en cours depuis plusieurs mois, par exemple.

Une première information sur la mise en œuvre de l'Ad'AP est prévue au bout d'un an, auprès de l'autorité administrative et de la commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées. Cette information pourra donner lieu à un contrôle aléatoire. Une attestation de fin de travaux, qui devra être transmise à la fin de la période ou de chacune des périodes fera, elle, l'objet de contrôles. La non tenue des engagements ou le caractère incomplet des travaux pourront alors faire l'objet d'un constat de carence, entraîner des sanctions financières, voire l'abrogation de la décision valant approbation de l'Ad'AP et donc le retour à une situation juridique régie par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005.

Votre rapporteur pour avis souhaite attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'exercer la plus grande vigilance dès le début d'exécution des agendas, car attendre la fin de la période, ou des périodes, pourrait comporter le risque d'une répétition de la situation qui justifie aujourd'hui la mise en place de l'outil des Ad'AP par ordonnance, ainsi qu'entraîner la mise en place de délais supplémentaires. Il importe donc que les contrôles aléatoires soient les plus nombreux possibles pour qu'ils soient synonymes d'efficacité.

Enfin, une des raisons avancées lors des auditions pour expliquer le retard pris pour le cadre bâti est la difficulté à établir une doctrine de l'accessibilité qui traite de l'ensemble des handicaps, ainsi que le coût et la difficulté technique de certaines des actions que la mise en accessibilité implique. La diffusion des solutions innovantes et/ou efficaces de mise en accessibilité retenues sur chacun des territoires, et donc l'évaluation de la mise en accessibilité doit faire, aux yeux de votre rapporteur pour avis, partie intégrante de la mission nouvelle de suivi confiée à l'OBIACU, tel est le sens de l'amendement qu'il a déposé au dernier alinéa de cet article.

*

* *

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.

Article 2

Demande d'habilitation en vue d'adapter les exigences d'accessibilité pour les services de transport public de voyageurs et de créer le schéma directeur d'accessibilité – agenda d'accessibilité partagée

Afin d'assurer la mise en accessibilité dans les transports collectifs ⁽¹⁾, la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 prévoyait :

– une obligation de résultat : l'accessibilité de la chaîne du déplacement (gares, quais, matériels roulants, mais aussi billettique, équipements et information) au 13 février 2015,

(1) À l'exception des réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transport guidés.

– une obligation de moyens particulière : l’obligation d’accessibilité de tout matériel roulant (véhicule, autobus, autocar, tramway, train) acquis lors d’un renouvellement de matériel ou à l’occasion de l’extension des réseaux,

– une obligation de méthode : l’adoption, par les autorités compétentes en matière de transport, de schémas directeurs d’accessibilité (SDA), dont l’objet était de préciser la programmation de la mise en accessibilité du service de transport, définir les modalités de l’accessibilité des différents types de transport, identifier les cas d’impossibilité techniques de mise en accessibilité du service existant et les « transports de substitution » alors nécessaires.

Les avancées sont inégales. Elles sont notables pour le transport urbain, tant en matière d’adoption de SDA (selon le rapport 2012 de l’OBIAÇU, 53 % des AOT urbaines, couvrant 75 % de la population, avaient adopté leur SDA ⁽¹⁾), que pour les matériels.

Les **réseaux de transport des agglomérations de plus de 250 000 habitants (hors Île-de-France)** se révèlent les plus en avance sur l’accessibilité : 86 % des autobus sont à plancher bas ; 60 % disposent de palette ; 65 % disposent d’un système d’annonce visuelle des arrêts.

En **Île de France**, 90 % des autobus de la RATP sont à plancher bas et 95 % disposent d’un système d’annonce sonore du prochain arrêt et 59 gares du réseau express régional gérées par la RATP sont d’ores et déjà accessibles (toute gare non accessible disposant en principe d’un service de substitution).

Les **transports guidés urbains** sont très avancés en matière d’accessibilité : le parc de métro, tramway et bus guidés est composé à 96 % de véhicules à plancher bas ; 71 % des véhicules guidés disposent d’un système d’annonce sonore des arrêts ; 52 % sont dotés d’un système d’annonce visuelle des arrêts ; 43 % disposent d’un espace pour les personnes circulant en fauteuil roulant ; respectivement 7 % et 1 % des systèmes guidés sont dotés d’un système d’agenouillement et d’une palette (il s’agit essentiellement des bus guidés).

Source : étude d’impact du projet de loi d’habilitation

Les retards les plus marquants sont enregistrés sur le réseau interurbain, en particulier routier. Les causes en sont multiples : capacité des réseaux et des autorités organisatrices de transports à financer les travaux alors même que les disparités géographiques et financières ne sont pas prises en compte, complexité de l’organisation administrative qui rend difficile la coordination des travaux entre les différents acteurs, capacités des industriels et des cabinets d’ingénierie à répondre à la demande dans le délai imparti.

Ainsi, selon le rapport 2012 de l’OBIAÇU, 61 % des SDA avaient été adoptés (tous ceux des régions, 75 % de ceux des départements) mais 15 % n’avaient pas été initiés.

Quant aux gares, un schéma national a été établi, qui couvre les 172 gares nationales gérées directement par la SNCF (lesquelles seront conformes aux

(1) 20 % ne l’avaient pas initié, en majorité des petites communes, mais aussi des agglomérations ayant décidé de privilégier le plan de déplacement urbain.

normes d'accessibilité en 2015) auxquelles s'ajoutent les gares desservies par des trains nationaux (TGV, Intercités), soit 418 gares en tout. Les autres gares relèvent des schémas directeurs régionaux, tous adoptés à ce jour, mais qui se heurtent à un problème de financement (sauf en Île-de-France). Or, sur une base de coût moyen d'aménagement de 2,8 millions d'euros en province et 10 millions d'euros en Île-de-France, la mise en accessibilité des 1 160 gares prévues dans les SDA peut être estimée à 4 milliards d'euros et celles des 1 500 gares existantes à 6,5 milliards d'euros, selon l'étude d'impact, à comparer aux investissements annuels sur le réseau existant : 3,5 milliards d'euros, dont 1 à 1,5 milliard pour son amélioration.

De façon symétrique mais inversée à l'architecture retenue pour l'article 1^{er}, l'article 2 porte deux sortes de demandes d'habilitation pour le secteur des transports.

La première traduit un certain nombre de points d'accords obtenus lors de la concertation et adapte certaines exigences incombant aux services de transport public de voyageurs routier et ferroviaire.

La seconde concerne un dispositif comparable à celui de l'Ad'AP, le schéma directeur d'accessibilité – agenda d'accessibilité programmée (SDA/Ad'AP), qui vient compléter le SDA si ce dernier existe, ou pourra s'y substituer.

1. Le dispositif proposé par le projet de loi

a. L'adaptation des obligations relatives à l'accessibilité des transports routiers de voyageurs

Le 1^o de l'article 2 sollicite une **habilitation** pour modifier les exigences d'accessibilité concernant :

– **les points d'arrêts des transports urbains et non urbains (a)**, dont seuls ceux **reconnus prioritaires** (selon trois types de critères définis lors de la concertation précitée ⁽¹⁾) seront soumis à l'obligation de mise en accessibilité, ceux pour lesquels sera constatée une **impossibilité technique** –dont le contenu sera à cette occasion précisé ⁽²⁾ – devant faire l'objet de la mise en place d'un **transport de substitution** ;

– ainsi que le **matériel roulant routier** à l'occasion de son renouvellement, en définissant en particulier une **obligation de proportion** de matériel routier roulant devant être accessible **(b)**, inscrite dans la **convention de services de transport public** (marché public ou délégation de services publics) et dont la **mise en œuvre** devra faire l'objet d'une **délibération annuelle des autorités organisatrices de transport (e)**.

(1) Opportunité et contexte ; configuration du réseau ; environnement local.

(2) Les travaux de la concertation ont dégagé deux critères : une pente trop forte et une emprise trop étroite.

Cette habilitation vise en outre à rapprocher l'intitulé ⁽¹⁾ de la **procédure de signalement des obstacles à la libre circulation des personnes à mobilité réduite** de la réalité de son contenu, pour en clarifier la nature **(f)** et elle définit un **régime spécifique** de mise en œuvre de l'obligation d'accessibilité du **service de transport scolaire (d) pour les enfants handicapés scolarisés à temps plein**, qui prendra en compte le projet personnalisé de scolarisation de l'enfant et les demandes individuelles d'aménagement formulées tant pour les points d'arrêt que pour le matériel roulant.

b. L'adaptation des obligations relatives à l'accessibilité des transports ferroviaires de voyageurs

Le 2^o de l'article 2 sollicite une habilitation pour procéder à des aménagements dans le même esprit pour les **gares et les points d'arrêts ferroviaires**.

L'**obligation de mise en accessibilité** des gares et autres points d'arrêts ferroviaires pourra être **modulée selon le caractère de priorité** qui leur aura été attribué aux regards de critères déterminés **(a)** ou être **remplacée** dans des cas **limitativement énumérés par la mise en place d'un transport de substitution (b)**. En conséquence, les **conditions d'application** aux propriétaires ou exploitants de ces gares ou arrêts des **sanctions prévues** par la loi du 11 février 2005 devront être **aménagées (c)**.

c. La création des schémas directeur d'accessibilité – agenda d'accessibilité programmée (SDA/Ad'AP)

La demande d'habilitation prévue au 3^o de l'article 2 a pour but la mise en place pour les services publics de voyageurs d'un dispositif similaire à celui prévu pour les ERP et les IOP, le **schéma directeur d'accessibilité – agenda d'accessibilité programmée (SDA/Ad'AP)**. L'ordonnance définira ainsi :

– le **contenu** de ces SDA/Ad'AP, mais aussi leur **articulation** avec les SDA déjà adoptés par les autorités organisatrices de transport (AOT) et les **modalités des engagements respectifs** des AOT et des autorités responsables des infrastructures **(a)** ;

– les **modalités et délais de présentation des SDA/Ad'AP** à l'autorité administrative et le délai d'accord de cette dernière **(b)** ;

– le **délai maximal**, au-delà du 13 février 2015, de **réalisation des mesures prévues par le SDA/Ad'AP** et les modalités de suspension ou de prorogation de ce délai **(c)**. Les durées retenues par la concertation sont déclinées là aussi sur un triptyque 3-6-9 : trois ans pour les transports urbains (les plus avancés), 6 ans pour les transports interurbains et 9 ans pour les transports ferroviaires ;

(1) Actuellement « procédure de dépôt de plainte ».

– les **obligations de l’AOT** en matière **d’information de l’autorité administrative et de la commission consultative départementale de sécurité et d’accessibilité (d)** ;

– les **sanctions administratives** encourues par l’AOT dans **trois cas** : la **transmission d’un SDA/Ad’AP hors des délais** prévus, le **manquement aux obligations de formation des personnels ou d’information des usagers (e)**, ainsi que **l’inexécution des obligations fixées en matière d’information du préfet et de la CCDSA (d)**.

2. L’apport du Sénat

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté sans modification l’article 2, jugeant que la demande d’habilitation était conforme aux conclusions de la concertation nationale sur l’accessibilité, tant pour la procédure des SDA/Ad’AP que pour l’ajustement de l’environnement normatif. Cette position a été confirmée lors de l’examen en séance publique.

3. L’avis de votre rapporteur

Votre rapporteur pour avis est, pour les mêmes raisons que celles exposées pour les Ad’AP, favorable au dispositif proposé dans le domaine des transports. La question des transports est structurante en ce qu’elle permet le déplacement et donc le fait de pouvoir bouger, travailler... Bref, exister. Non pas seulement en tant que personne en situation de handicap mais aussi en tant que citoyen(e) (dimension souvent oubliée de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005). La mise en accessibilité des transports est d’autant plus importante que l’offre alternative est quasi inexistante. Lorsqu’elle existe, elle est très chère (surtout pour les bénéficiaires de l’AAH qui est fixée, encore aujourd’hui, en dessous du seuil de pauvreté). Par ailleurs, lorsque les délais de travaux sont plus longs, il est important de garantir la continuité des déplacements via le développement de l’inter modalité.

Il juge en premier lieu pertinent de cibler les aménagements à réaliser en priorité, car cette approche pragmatique favorise la qualité d’usage et l’accès au service, de façon raisonnable, concertée et contrôlée.

En matière de matériel roulant routier, il se félicite de la transparence nouvelle qu’entraînera l’inscription des obligations de renouvellement, dont une proportion minimale annuelle, ainsi que l’instauration d’une délibération chaque année de l’AOT sur l’exécution de ladite convention.

La structure des Ad’Ap pour le transport routier et le transport ferroviaire de voyageurs (seules les gares sont concernées) est celle du « tronc commun » exposé à l’article 1er (diagnostic, concertation, principes structurants, critères pris en compte, calendrier, financement), auxquelles s’ajouteront les éléments relatifs aux mises en accessibilité prioritaires (lignes et arrêts pour le transport routier de

voyageur ; gares pour le transport ferroviaire) et la programmation afférente ainsi que la liste des dérogations éventuelles et les modalités de son actualisation, et, pour le transport routier de voyageurs, les éléments de la discussion avec les gestionnaires d'infrastructures.

Dans les deux cas, l'accent sera mis sur la coordination des acteurs, mais votre rapporteur pour avis relève que l'étude d'impact ne prévoit clairement d'identification d'un chef de file pour la préparation et l'exécution, confiée à l'AOT, que pour le transport routier de voyageurs. Or des exemples lui ont été rapportés qui montrent notamment la nécessité d'une meilleure articulation entre les gestionnaires des gares et RFF, qui gère les quais. Le projet de loi portant réforme ferroviaire, que notre commission examinera dans quelques semaines, apporte des solutions à cet enchevêtrement de compétences et de responsabilités, votre rapporteur pour avis s'attachera à vérifier que la question de l'accessibilité est bien prise en compte.

Votre rapporteur pour avis rappelle d'ailleurs à ce propos que la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 ne comporte aucun dispositif de sanctions pour inciter à la mise en accessibilité des transports de voyageurs, l'établissement des responsabilités étant difficile dans un domaine caractérisé par le partage de ces dernières, l'organisation des services de transport et l'infrastructure de transport étant prise en charge par des acteurs la plupart du temps différents. Les sanctions pénales ne sont pas donc applicables, hormis pour les gares (en raison de leur statut d'ERP).

Le SDA/Ad'AP ne pouvant par construction prévoir de sanctions plus lourdes que celles de la loi n° 2005-102 du 11 février 2012, le projet de loi d'habilitation ne prévoit qu'une sanction des manquements aux obligations de transmission, pour mise en œuvre incomplète des obligations en matière de formation des personnels ou de diffusion de l'information, le non-respect des engagements pris dans le cadre d'un SDA/Ad'AP n'étant pas, lui, sanctionné comme c'est le cas pour les Ad'AP dans le cadre bâti.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.

Article 3

Demande d'habilitation en vue de mettre en œuvre diverses mesures proposées par la concertation nationale et d'adapter certaines dispositions à l'outremer

La chaîne du déplacement doit être organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Elle

comprend le cadre bâti, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, mais aussi la voirie.

L'article 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 prévoit qu'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) est établi dans chaque commune à l'initiative du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Ce plan fixe notamment les dispositions susceptibles de rendre accessible aux personnes handicapées et à mobilité réduite l'ensemble des circulations piétonnes et des aires de stationnement situées sur le territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale.

Or, selon l'OBIACU, en 2012 seuls 13 % de ces plans avaient été adoptés, couvrant 30 % de la population.

Les raisons tiennent principalement à la difficulté pour les petites communes, qui ne disposent ni des ressources en ingénierie ni des crédits pour faire appel à un bureau d'études, à élaborer ces plans, qu'elles ne perçoivent pas, qui plus est, en adéquation ni avec leurs besoins (limités à une zone autour des bâtiments publics et des lieux de sociabilité), ni avec leur mode de planification (au fur et à mesure des travaux). De fait, seuls 8 % des communes de moins de 200 habitants ont adopté leur PAVE.

La concertation en ayant pris acte, l'article 3 sollicite une habilitation pour adapter l'exigence d'adoption d'un PAVE à la taille de la commune.

Il complète également les dispositifs d'Ad'AP et de SDA/Ad'AP par la création d'un fonds, ainsi que la rénovation des commissions communales et intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées.

1. La simplification des plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics pour les petites communes

– Le 1° de l'article 3 rend facultative l'élaboration d'un PAVE pour les communes de moins de 500 habitants, tandis que le 2° limite ce dernier aux voies les plus fréquentées pour les communes de 500 à 1 000 habitants.

La rédaction initiale du projet d'habilitation laissait latitude au Gouvernement pour déterminer les niveaux de seuil. Par l'adoption de l'amendement n° 1 rectifié *bis*, présenté par MM. Barbier, Mézard, Alfonsi, Bertrand, Collin, Collombat, Fortassin, Mazars, Plancade, Requier, Tropeano, Vall et Vendasi lors de l'examen en séance publique, le Sénat a souhaité inscrire clairement les seuils de populations dans le projet d'habilitation.

– Votre rapporteur pour avis prend acte de cette traduction législative, à la fois, d'un constat matériel et du résultat de la concertation. Il rappelle en outre que si l'élaboration des PAVE est obligatoire, leur exécution n'est, elle, pas soumise à délai.

Il souligne cependant qu'une solution alternative aurait pu être envisagée, celle d'un transfert à l'échelon intercommunal. Un transfert aux intercommunalités lui apparaît en effet préférable à une non-élaboration dans la mesure où il est important de préserver et de réfléchir à la construction d'une chaîne de déplacements accessibles, qui soit cohérente et complète, à l'échelle d'un territoire donné. Cette suggestion pourrait s'inscrire 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.

2. La réforme des commissions pour l'accessibilité aux personnes handicapées

– Le 4^o de l'article 3 autorise le Gouvernement à tirer les conséquences des manques observés lors de l'analyse des raisons de l'échec à atteindre l'objectif fixé par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005.

Il prévoit d'une part un changement de la dénomination des commissions (communales ou intercommunales) pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CAPH), ainsi qu'un élargissement de leur composition, pour tenir compte de l'évolution de la perception de l'accessibilité, enjeu aujourd'hui d'adaptation de notre société au vieillissement, enjeu économique également.

Il en complète ensuite les missions. La CAPH a été dotée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 d'un rôle d'observation, de concertation, de recommandation et de communication, qu'elle n'était pas en mesure de remplir de façon satisfaisante soit parce qu'elle n'était pas informée de manière systématique de la mise en œuvre de diagnostics puis des travaux d'accessibilité, soit parce que ces derniers n'étaient pas mis en œuvre et que la CAPH n'avait pas les moyens de le contrôler.

Le projet d'habilitation prévoit enfin une obligation de transmission de données (dossiers d'Ad'AP et bilans).

– Votre rapporteur pour avis approuve pleinement ces dispositions. Les CAPH pourront ainsi avoir, au plan local, le rôle de centralisation et de synthétisation de l'information exercé au plan national par l'OBIACU, pour l'usage des acteurs de l'accessibilité comme de ses bénéficiaires, pour autant qu'elles se réunissent réellement.

Le Sénat a d'ailleurs souhaité compléter les missions des CAPH par l'élaboration, la tenue et la mise à disposition du public, par voie électronique, d'une liste des ERP et IOP accessibles ou en cours d'accessibilité⁽¹⁾. L'accessibilité est après tout aussi une question de citoyenneté, et le meilleur contrôle qui puisse être effectué, c'est celui des citoyens eux-mêmes. Cette transparence y contribuera grandement. Une telle liste sera ainsi par exemple

(1) Amendement n° 13, présenté par Mme Archimbaud discuté lors de l'examen en séance publique, la commission des affaires sociales du Sénat ayant adopté cet article sans modification.

particulièrement utile pour des acteurs comme l'association loi 1901 à but non lucratif *Jaccede*, qui est à l'origine du premier guide collaboratif, alimenté par ses utilisateurs, recensant les lieux par niveau d'accessibilité et aidant les personnes à mobilité réduite à mieux gérer leurs déplacements.

Prenant toutefois note du caractère disparate du rythme de réunions des CAPH rapporté par ses interlocuteurs, votre rapporteur pour avis rappelle que ces dernières ne pourront remplir leurs missions que pour autant qu'elles se réunissent, et souligne l'impulsion politique nécessaire que cela implique dans nos territoires.

Il estime, enfin, qu'à ses yeux, une formation de leurs membres – sous une forme qui resterait à définir – est la condition nécessaire pour que les CAPH puissent répondre aux attentes ainsi placées en elles, les petites communes étant souvent démunies en matière d'urbanisme ou d'aménagement de voirie, qu'il s'agisse des personnels ou des capacités d'ingénierie. Le Gouvernement a parfaitement saisi l'importance de la communication et de la sensibilisation pour enfin atteindre l'objectif de mise en accessibilité, comme le montre son engagement à mettre en place 1 000 « ambassadeurs de l'accessibilité » à partir de 2014 (dans le cadre du service civique) pour intervenir auprès de tous les acteurs, les commerçants comme les petites collectivités, pour les sensibiliser et les orienter dans leur démarche d'accessibilité.

3. La création d'un fonds dédié à l'accompagnement de la mise en accessibilité

– Le 3^o de l'article 3 sollicite une habilitation pour créer un fonds dédié à l'accompagnement de la mise en accessibilité.

Ce fonds alimenté par le produit des sanctions financières qui seront prononcées dans le cadre des procédures de suivi des Ad'AP et des SDA/Ad'AP prévues respectivement au 1^o de l'article 1^{er} et au 3^o de l'article 2, est destiné selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, à participer, d'une part, au financement des activités de recherche et développement en matière d'accessibilité, et, d'autre part, à contribuer au financement des actions de mise en accessibilité lorsque le responsable de l'Ad'AP se trouve en situation financière difficile.

– Votre rapporteur pour avis s'est interrogé sur les modalités de ce fonds, qui est encore en gestation. Ses modalités de fonctionnement restent 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, BpiFrance (pour le privé) et la Caisse des dépôts et Consignations (pour le public).

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Article 4

Délais d'habilitation et de ratification des ordonnances

L'article 4 fixe un unique délai d'habilitation de cinq mois dans lequel les ordonnances prévues par le projet de loi seront adoptées, et un délai identique de la même durée – à compter de la date de leur publication – pour le dépôt devant le Parlement du projet de loi de ratification de chaque ordonnance prévue.

Le Sénat ⁽¹⁾ a souhaité compléter cet article (adopté sans modification par sa commission des affaires sociales) par une demande de remise d'un rapport d'évaluation des conditions de mise en œuvre des ordonnances à l'issue d'un délai de trois ans à compter de leur publication.

Cet article n'appelle aucun commentaire de la part de votre rapporteur pour avis, qui se réjouit toutefois de constater que le Gouvernement ne sollicite l'habilitation du législateur que pour des délais limités, quand d'autres mandatures voyaient des autorisations conférées pour plusieurs années ⁽²⁾.

Compte tenu de la complexité des sujets à traiter, le délai de cinq mois est extrêmement bref, et votre rapporteur pour avis salue cette volonté du Gouvernement de disposer le plus rapidement possible du cadre permettant à la fois le maintien de cette date symbolique – car très (trop ?) longtemps attendue – de 2015, et la poursuite, au-delà de l'échéance de 2015, des efforts de mise en accessibilité selon des modalités plus efficaces.

*

* *

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

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.

(1) L'amendement n° 10 rectifié, présenté par M. Vial, Mme Gourault, MM. Bizet et Jarlier, Mmes Lamure, Cayeux et Bruguière, MM. Cambon, Karoutchi et Cointat, Mme Boog, MM. Hyst et Grignon, Mme Deroche, MM. Hérisson, Reichardt et Saugey, Mme Masson-Maret et MM. Beaumont, Paul et Laménie.

(2) Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution. Direction de la Séance du Sénat, février 2014.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Les amendements déposés en Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sont consultables sur [le site internet](#) de l'Assemblée nationale. ⁽¹⁾

(1) http://www2.assemblee-nationale.fr/recherche/amendements#listeResultats=tru&idDossierLegislatif=33116&idExamen=3780&numAmend=&idAuteur=&idArticle=&idAlinea=&sort=&dateDebut=&dateFin=&periodeParlementaire=&texteRecherche=&zoneRecherche=tout&nbres=10&format=html®leTri=ordre_texte&ordreTri=croissant&start=1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*(Auditions conjointes avec M. Christophe Sirugue,
rapporteur de la commission des lois, saisie au fond)*

Les représentants d'intérêts suivis d'un astérisque () ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

Association des paralysés de France

M. Jacques Zeitun, vice-président

M. Nicolas Merille, conseiller national conception universelle et accessibilité

Association des régions de France

M. Patrick Larrible, conseiller régional de Poitou-Charentes

Caisse des dépôts et consignations

Mme Anne-Sophie Grave, directrice des retraites et de la solidarité

M. Vincent Delsart, directeur des relations institutionnelles et du développement de la direction des retraites

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (*)

M. Gabriel Desgrouas, administrateur confédéral en charge de l'accessibilité, président de la Capeb de l'Eure

M. Dominique Proux, chargé des relations institutionnelles et européennes

Confédération française pour la promotion sociale des aveugles et des Amblyopes

M. Philippe Chazal, président

M. Thierry Jammes, président de la commission accessibilité

Conseil national de l'ordre des Architectes

M. Frédéric Denisart, conseiller national

Fédération française des associations de chiens-guides d'aveugles

M. Michel Rossetti, vice-président

M. Stéphane Boutemy

Fédération française du bâtiment (*)

M. Alain Chapuis, président en charge de la commission « accessibilité »,

M. Jean-Charles du Bellay, ingénieur en charge de l'accessibilité

Mme Klervi Le Lez, chargée d'études à la direction des affaires institutionnelles

Fédération nationale des transports de voyageurs (*)

M. Eric Ritter, secrétaire général

Mme Camille Vanmeirhaeghe, chargée de mission juridique

Fédération des promoteurs immobiliers de France

M. Stéphane Taisne, directeur technique

M. Jean-Michel Mangeot, délégué général

SNCF (*)

M. Claude Solard, directeur général du matériel

Mme Karine Grossetête, conseillère parlementaire

Union nationale pour l'insertion sociale du déficient auditif

M. Cédric Lorant, président

Union nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs

M. Vincent Assante, président

M. Christian François, administrateur chargé des questions d'accessibilité

M. Etienne Doussin, directeur général

Union Nationale des Associations de Parents d'Enfants Inadaptés

M. Thierry Nouvel, directeur général

Union nationale de la propriété immobilière

M. Paul Philippot, délégué général

Union sociale pour l'habitat

M. Christophe Boucaux