



Avis au Premier ministre de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle

sur le rapport « Réussir 2015 – Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics »

Introduction

L'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt du rapport remis, le 1^{er} mars 2013, au Premier ministre par Mme la Sénatrice Claire-Lise Champion. La Sénatrice et son équipe ont su couvrir le vaste périmètre sur lequel son approche des problématiques était requise. La qualité et la précision de ses analyses sont à souligner.

La mission visant à dégager les consensus existants et à identifier ceux qui restent à créer a pu être remplie grâce à 130 auditions, et l'Observatoire constate qu'elle a pu être menée au mieux du champ des possibles acceptables dans le contexte actuel. Les 40 propositions de la Sénatrice s'inscrivent, avec pragmatisme, dans cette logique de consensus et de réalisme, et cette approche constitue l'une des plus-values de ce rapport.

A la demande du Gouvernement, l'Observatoire a lu avec attention et intérêt les propositions mais aussi leurs attendus. Pour préparer le présent avis, l'Observatoire a mobilisé ses groupes de travail « voirie, transports » et « cadre bâti », puis dans une commission *ad hoc* a rassemblé ses membres mais aussi les organismes associés qui participent régulièrement aux travaux des groupes de travail.

L'assemblée plénière de l'Observatoire a lors de sa séance du 14 mai 2013, émis sur proposition de la mission de coordination de l'Observatoire, elle-même réunie le 7 mai 2013, l'avis suivant et a demandé à son Président de bien vouloir le transmettre au Premier ministre, ainsi qu'aux ministres en charge du développement durable, du logement, des transports, des affaires sociales et de la consommation.

Cet avis se structure autour de quatre axes essentiels que sont les Agendas d'Accessibilité Programmée (Ad'AP), un volet financier preuve de la mobilisation autour de cette politique publique, une nécessaire relecture de la réglementation du cadre bâti, 7 ans après l'adoption de la loi et enfin la question de l'articulation des différents services offerts dans le secteur des transports. L'Observatoire a souhaité balayer toutes les propositions en précisant celles qui lui paraissent devoir être mises en œuvre le plus rapidement possible, celles qu'il convient de préciser et accessoirement les deux qui lui paraissent devoir être écartées.

Enfin si l'Observatoire souligne toute la pertinence de cette mission parlementaire couvrant le champ du logement, des établissements recevant du public, des transports, de la voirie et des espaces publics, il souhaite préciser que ce champ n'épuise pas celui de l'accessibilité, notamment sociale : les nouvelles technologies, l'offre et les biens culturels, les activités sportives, touristiques ou de loisirs, les services de santé, etc. pourraient utilement faire l'objet d'un travail d'analyse et de proposition comparable.

1. Porter les objectifs de la loi de 2005 et anticiper l'après 2015 propositions 1, 2 et 3

La Sénatrice souligne l'importance de renforcer le pilotage et la gouvernance de la politique d'accessibilité. Elle précise que l'appropriation et la réussite de cette politique supposent un portage politique fort par le Gouvernement, avec un engagement déterminé et durable.

L'Observatoire partage évidemment cette analyse et considère que ces éléments sont les prémisses incontournables pour redonner un second souffle à la politique d'accessibilité. Cette politique se doit de s'appuyer sur une vision globale, une volonté de pédagogie et des mesures ciblant chacun des acteurs concernés tout en s'inscrivant dans le temps.

1.1. Une mesure phare : une stratégie adossée à une planification concertée et budgétée des travaux

L'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle partage l'analyse de la Sénatrice sur l'intangibilité de la date de 2015 : un report des échéances de mise en accessibilité pour les établissements recevant du public (ERP) au 1^{er} janvier 2015 et pour les services de transports collectifs publics au 13 février 2015 ne peut être envisagé. La politique publique en faveur de l'inclusion des personnes handicapées, des personnes âgées ou à mobilité réduite, dont les bases ont été posées en 1975, ne saurait être « écornée ». La loi de 2005, en intégrant contrôles, sanctions et calendrier, a réussi à faire évoluer le cadre de vie là où la loi de 1975 a échoué.

Dans son second rapport, l'Observatoire rappelait « son attachement au symbole matérialisé par l'échéance de 2015 » et précisait qu'« il importe de veiller au respect de cette échéance afin de ne pas briser la dynamique déjà engagée et que l'Observatoire tient à souligner avec force. » Néanmoins, il constatait que « cet engagement ne pourra être tenu » (introduction page 7).

L'Observatoire souligne l'importance de :

- faire des années 2013 et 2014 deux années efficaces pour réaliser le maximum de travaux de mise en accessibilité,
- valoriser et reconnaître ceux qui auront le mieux respecté la loi,
- et soutenir la dynamique engagée par de très nombreux acteurs.

Afin que 2015 ne se transforme pas en date couperet et ne génère une démobilitation des acteurs, l'Observatoire demande au Gouvernement de retenir et mettre en œuvre la proposition phare du rapport de la Sénatrice : établir sur les territoires des Agendas d'Accessibilité Programmée (Ad'AP).

L'Ad'AP doit s'entendre comme une stratégie de mise en accessibilité d'un patrimoine adossée à une programmation budgétaire, document fruit d'une concertation (CAPH) et d'un avis externe (CCDSA). Les collectivités et les gestionnaires peuvent trouver dans cette proposition le temps qui leur manque, compte tenu de l'importance de leur patrimoine et des budgets à mobiliser, pour atteindre les objectifs fixés par la loi. Pour leur part, les personnes handicapées ou à mobilité réduite gagnent l'assurance que les gestionnaires d'ERP poursuivent, dans une démarche concertée, la mise en accessibilité de leur patrimoine.

L'Observatoire demande que ces Ad'AP s'inscrivent dans un cadre national négocié spécifiant des priorités, tant pour les ERP que le transport, et que le calendrier des travaux d'accessibilité soit défini dans un temps plus court que ceux proposés par la Sénatrice. Le dispositif comprendra nécessairement des phases de suivi, d'évaluation et de révision menées en concertation.

L'Observatoire appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'accompagner ce dispositif d'incitations, et en cas de non-respect, de sanctions.

1.2. Une table ronde pour réaffirmer l'ambition d'accessibilité

Le principe de réunir une table ronde est retenu par l'Observatoire qui attend de celle-ci :

- qu'elle soit le lieu d'une vision renouvelée de l'accessibilité portée tant par l'État que par les différents acteurs de l'accessibilité,
- qu'elle porte la marque de l'intangibilité de l'échéance de 2015,
- et qu'elle prépare sans tarder la mise en place des Ad'AP.

1.3. Une indispensable mobilisation des acteurs territoriaux

Dans la suite de la table ronde nationale et des trois orientations explicitées ci-dessus, l'organisation d'États Régionaux de l'Accessibilité recueille l'assentiment de l'Observatoire. Celui-ci recommande que ces états régionaux aient pour finalité de soutenir les acteurs locaux qui progressent actuellement sur l'accessibilité et de mobiliser ceux qui tardent à élaborer leur politique locale d'accessibilité.

Il est proposé que ceux-ci soient organisés sous l'autorité des Préfets en lien avec les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER).

2. **Renforcer les incitations financières**

propositions 10, 11, 12 et 26

Le message réaffirmant l'échéance de 2015 pour la mise en accessibilité des ERP existants sera d'autant plus efficace s'il s'accompagne d'un corpus d'aides financières incitatives ciblées.

L'Observatoire est favorable aux trois propositions relatives au FISAC, à OSEO et aux droits de succession de l'hôtellerie et de la restauration indépendante (respectivement propositions 10, 11 et 12).

Il appelle toutefois l'attention du Gouvernement sur :

- La crise que connaît actuellement le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et les commerces (FISAC) : une constante diminution du montant global alloué chaque année par la loi de finances (32.5 Md€ en 2013 contre 95 M€ en 2004) et l'existence d'un stock important de dossiers en attente de traitement (1 600). L'Observatoire reconnaît que le FISAC constitue un levier efficace de modernisation des activités commerciales et artisanales. Il demande au Gouvernement de résoudre cette situation et de veiller à ce que l'accessibilité reste un thème prioritaire.
- L'adossement actuel des aides d'Oseo à l'obtention d'un prêt bancaire classique : l'Observatoire préconise au Gouvernement de réexaminer les critères d'éligibilité du dispositif Oseo et de privilégier des dispositifs d'aide directe (prêts à taux bonifiés distribués directement).
- L'exonération totale ou partielle des droits de succession ne vise que la seule hôtellerie familiale. Si l'Observatoire reconnaît l'ampleur des investissements à réaliser dans ce secteur, et donc la pertinence de cette cible, il recommande d'étendre cette exonération totale ou partielle aux commerces de proximité, vecteurs de socialisation. Cette mesure d'accompagnement des travaux de mise en accessibilité de ces ERP pourrait aussi être examinée pour les droits de mutation.

L'Observatoire préconise que ces trois mesures d'incitation financière ciblées soient mises en œuvre pendant toute la durée des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP).

En outre, l'Observatoire suggère au Gouvernement de compléter son dispositif d'aide financière à la mise en accessibilité ou en adaptation des logements sociaux : ces travaux sont actuellement déductibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (article 1391 C du code général des impôts). En revanche, les travaux d'aménagement des locaux collectifs des foyers logements et les locaux collectifs résidentiels ne sont pas concernés par cette mesure alors qu'ils participent à la vie sociale des habitants et sont générateurs de lien social.

L'Observatoire demande au Gouvernement d'intégrer le critère d'accessibilité dans la réforme des dotations d'État aux collectivités, et tout particulièrement en ce qui concerne la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). A ce titre une collectivité territoriale qui, ayant approuvé un Ad'AP, respecterait sa mise en œuvre verrait sa DGF impactée positivement. A l'inverse une collectivité n'ayant pas respecté l'échéance de 2015, n'ayant pas élaboré d'Ad'AP ou rompu le contrat moral avec ses citoyens par non-respect d'un Ad'AP pourrait voir sa DGF amputée. Une telle orientation peut tout à fait être intégrée dans le cadre des nouvelles orientations retenues par le Gouvernement.

Enfin l'Observatoire préconise l'ouverture d'un chantier sur le financement de l'adaptation des logements, tout particulièrement pour les personnes âgées, afin d'accompagner la révolution démographique silencieuse.

3. Relire ensemble la réglementation relative à l'accessibilité du cadre bâti

3.1. Des ajustements techniques dans le respect des principes de la loi propositions 18, 27 et 40

L'Observatoire convient que certaines prescriptions techniques réglementaires méritent une relecture commune avec toutes les parties prenantes (cf. propositions n°18 et 27).

Celle-ci doit s'inscrire dans le cadre défini par la loi :

- il ne peut être procédé qu'à des ajustements techniques : les objectifs d'accessibilité doivent être conservés et ceux de qualité d'usage confortés ;
- les déficiences actuellement les moins bien appréhendées, telles le handicap mental et la déficience intellectuelle, doivent être mieux intégrées dans les dispositions réglementaires (cf. proposition n°40) – répondant ainsi à l'enjeu législatif d'accès à tout pour tous.

3.2. Une méthode à privilégier : « Regards croisés » propositions 16 et 17

L'Observatoire fait la même analyse que la Sénatrice : l'harmonisation des pratiques des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) est cruciale pour assurer une égalité des acteurs devant la loi, et par voie de conséquence pour conforter la crédibilité du système de contrôle de la politique d'accessibilité, voire celle des objectifs sociétaux d'accessibilité.

Dans le champ des ERP, il recommande au Gouvernement de poursuivre les travaux du groupe « Regards croisés », réunissant sous l'égide de la délégation ministérielle à l'accessibilité et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, les associations de personnes handicapées et les acteurs du monde économique, pour établir des lignes directrices nationales thématiques (proposition n°17). Il lui suggère également d'inscrire, dès

que possible, à l'ordre du jour de ce groupe de travail le sujet de la différence de traitement entre les CCDSA afin d'objectiver cette question et d'identifier les pistes de progrès. L'Observatoire considère, comme Madame la Sénatrice, que la complexité administrative des autorisations de travaux a pu décourager certains maîtres d'ouvrage de réaliser les travaux de mise en accessibilité ou de demander des dérogations aux règles d'accessibilité. Il recommande au Gouvernement de faire étudier, dans le cadre du même groupe de travail « Regards croisés », la possibilité de simplifier les dossiers de demande de dérogation (cf. proposition n°16).

L'Observatoire demande au Gouvernement de rendre concrètement ouvertes aux collectivités territoriales les possibilités de dérogation aux règles d'accessibilité, prévues par la loi, notamment lorsqu'il y a disproportion entre les obligations d'accessibilité et les moyens budgétaires. A cet effet, il préconise au Gouvernement de constituer un groupe de travail « Regards croisés » avec, notamment, les collectivités territoriales et le ministère de l'Intérieur afin d'évoquer sereinement les contraintes techniques, architecturales ou budgétaires pesant sur les ERP remplissant une mission de service public.

Enfin, l'Observatoire recommande que la méthode retenue dans le cadre des travaux « Regards croisés », consistant à réunir autour des sujets complexes les partenaires concernés, soit étendue aux problématiques du logement.

4. Accepter d'organiser une concertation nationale sur la mise en œuvre de la loi sur les transports publics scolaires et en zones peu denses propositions 30 et 31

A l'instar des normes techniques applicables aux logements et aux ERP, la Sénatrice propose l'organisation d'une concertation sur les transports scolaires et les transports en zones peu denses (propositions n°30 et 31).

Les échanges nourris qui ont animé les réunions préparatoires à l'avis de l'Observatoire révèlent le besoin d'ouvrir une telle concertation, échanges qui doivent s'effectuer dans le respect des objectifs de la loi. Des premières pistes de réflexion ont pu être identifiées.

Ainsi, concernant les transports scolaires, il est proposé de distinguer :

- les élèves lourdement handicapés, qui ne peuvent prendre, sur justification médicale, que les transports spécialisés,
- et les élèves qui, en fonction de leur handicap, peuvent utiliser les transports rendus accessibles – tout en prenant en compte les spécificités du niveau de scolarité et de l'autonomie sociale de l'élève.

L'Observatoire suggère que l'usage des transports conventionnels accessibles pourrait être incité pour les nouveaux élèves, notamment en sensibilisant les parents et leur expliquant les enjeux d'autonomie, en mettant en place un dispositif d'accompagnement humain des élèves handicapés dans ces transports réguliers et en mobilisant des ressources du service civique.

Tout en maintenant l'ambition initiale de la loi, l'aménagement des points d'arrêt scolaires pourrait être progressif : l'agenda d'accessibilité programmée (Ad'AP/SDA) pourrait définir des priorités d'action, intégrant notamment des logiques de ligne, de besoins locaux (là où un élève handicapé en a besoin, avec traitement au cas par cas) et en fonction de la faisabilité technique de mise en accessibilité du point d'arrêt.

Concernant les transports en zones peu denses, l'Observatoire estime qu'il pourrait être fort opportunément étudié une véritable complémentarité entre les transports publics réguliers et les transports à la demande, tout en élargissant les critères d'accès et les modes

d'exploitation de ces derniers : définition de critères d'éligibilité, même conditions financières que les transports réguliers, accessibilité à tous les usagers qui en auraient besoin, quel que soit le motif de déplacement (y compris pour les trajets avec la famille et les proches), élargissement des territoires desservis et des horaires d'exploitation...

5. Et pour compléter une analyse synthétique des autres propositions

5.1. Les propositions que l'Observatoire souhaite voir mises en œuvre

Propositions n°14, 15, 20, 21, 23, 28, 29, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38 et 39

Plusieurs propositions méritent une mise en œuvre immédiate, tout d'abord sur les champs du logement, des transports et du contrôle.

5.1.1. Ainsi en matière de logement :

- l'Observatoire salue la proposition de la Sénatrice et conseille au Gouvernement d'inclure dans le champ des logements adaptables les maisons individuelles construites pour le propre usage des propriétaires (proposition n°25), ceci à travers une loi en faveur du logement. L'objectif est de construire des logements neufs qui pourront, aisément et à faible coût, être adaptés aux besoins singuliers de leurs occupants successifs. La construction de logements adaptables permet d'anticiper le vieillissement de la population française et les conséquences des accidents de la vie. Afin de garantir l'acceptabilité sociale et économique de cette mesure, l'Observatoire invite le Gouvernement à impliquer toutes les parties prenantes lors de la définition de l'adaptabilité et à réaliser des études de faisabilité et d'impact économique.
- de manière symétrique, l'adaptation des parties collectives des bâtiments d'habitation existants sera grandement facilitée si les assemblées générales de copropriétaires ne peuvent plus s'opposer aux travaux d'accessibilité financés par la personne handicapée (proposition n°21).
- l'Observatoire admet l'assimilation de l'habitat intermédiaire à des « bâtiments d'habitation collectifs » mais il préconise que ce basculement ne concerne que les bâtiments dont l'accès serait au maximum en R+1.

5.1.2. Concernant les transports publics :

- l'Observatoire soutient la proposition de clarification de compétence sur la mise en accessibilité des points d'arrêt et de leur voirie environnante (proposition n°33).
- Il appuie également la proposition d'étude sur les quais bus amovibles confiée au Certu (proposition n°32). Il reconnaît la légitimité de cet organisme à produire directement un référentiel technique sur ce sujet. Il lui recommande toutefois de bien examiner les conditions d'utilisation de ces quais bus amovibles en rase campagne.
- Il reconnaît dans la proposition n°34 relative à l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) l'une de ses préconisations phares formulées dans son rapport 2011/2012. Il souhaite toutefois qu'une expertise publique soit mise à disposition des collectivités territoriales en 2014 pour les aider à élaborer les Ad'AP ou tout autre dispositif qui serait retenu par l'État pour poursuivre la mise en accessibilité après le 1^{er} janvier 2015.

- Le transfert de compétence « Élaboration du plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE) » aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (proposition n°35), autre proposition forte du rapport 2011/12 de l'Observatoire, se justifie par une plus grande efficacité du niveau intercommunal (au 1^{er} juillet 2012, le taux d'adoption du PAVE est de 24.6 % s'il a été élaboré par l'EPCI et seulement de 10.3 % si la commune l'a préparé directement).

5.1.3. Le dispositif de contrôle du respect des règles d'accessibilité mérite également attention :

- Afin d'assurer cette égalité de traitement sur l'ensemble du territoire national, il est indispensable que tous les membres des CCDSA aient le même niveau d'appropriation des enjeux. A cet effet, l'Observatoire demande au Gouvernement de déployer les formations des sous-commissions départementales d'accessibilité annoncées dans la circulaire du 3 janvier 2013.
- L'Observatoire appelle l'attention du Gouvernement sur une proposition non numérotée de la Sénatrice :
« Il conviendrait d'harmoniser le dispositif des CCDSA en calquant la composition des sous-commissions d'arrondissement sur celle de la sous-commission départementale. »

Il est crucial que les partenaires économiques et associatifs participent dans ces commissions, à l'instar de la commission départementale, à l'examen des demandes de dérogations aux règles d'accessibilité dans les ERP.

5.1.4. D'autres propositions gagnent à être mises en œuvre :

- La création d'un statut du chien guide (proposition n°37) qui nécessite en fait de rendre effectives les obligations issues de la loi n°87-588 et de la loi n°2005-102 et de les étendre aux chiens-élèves (afin de les autoriser à accéder et à s'approprier les lieux qu'ils fréquenteront avec leurs futurs maîtres).
- L'élaboration d'une norme de bruit minimum émis par les véhicules électriques (proposition n°38). L'Observatoire demande à l'État de tenir cette position dans les discussions européennes.
- La mise en place de boucles magnétiques dans les accueils des ERP remplissant une mission de service public (proposition n°39).
- L'usage exclusif de la fréquence universelle (déjà utilisée pour le déclenchement par télécommande des feux tricolores et plus récemment de balises sonores) dans les solutions techniques conçues pour les personnes aveugles ou malvoyantes (proposition n°36).
- L'élaboration d'une réglementation relative aux habitations légères de loisir et aux terrains de camping (proposition n°28).
- La lutte contre les pratiques financières discriminatoires subies par les personnes handicapées (proposition n°29).

5.1.5. Et en plus...

- L'Observatoire encourage le Gouvernement à intégrer la problématique de l'accessibilité dans ses réflexions portant sur la traçabilité des entretiens et des interventions réalisées sur les bâtiments (cf. dossier d'intervention ultérieure sur l'ouvrage, carnet d'entretien des immeubles de copropriété, etc.). Les modalités de maintenance et d'entretien des équipements jouant un rôle dans l'accessibilité de l'établissement pourraient notamment être explicitées dans les « carnets de santé » évoqués plus haut.

Parallèlement l'Observatoire incite les exploitants d'ERP à décrire dans un document les modalités, architecturales, techniques, organisationnelles, de service ou autres, prévues pour accueillir les personnes handicapées ou à mobilité réduite et assurer leur accès aux biens et services délivrés dans l'établissement. Ce document serait mis à disposition du public.

5.2. Les propositions que l'Observatoire souhaite voir améliorées : Propositions 4, 5, 15, 19 et 22

L'Observatoire propose d'amender cinq propositions suggérées par la Sénatrice, relatives à la communication (proposition n°4), à la formation (proposition n°5), aux logements à usage temporaire ou saisonnier (proposition n°22), à une expérimentation urbanistique (proposition n°19) et le remboursement des frais engagés par les représentants associatifs au sein des CCDSA (proposition n°15).

- 5.2.1. Les années 2013 et 2014 doivent, selon la Sénatrice, être l'occasion d'explicitier les enjeux de la mise en accessibilité de la Cité : elle propose que l'accessibilité soit la grande cause nationale 2014 et qu'une campagne de sensibilisation soit organisée dès 2013 (proposition n°4). L'Observatoire partage ce souci de pédagogie auprès de tous les acteurs de l'accessibilité et du grand public, indispensable pour accroître la légitimité de l'adaptation de la Cité à tous, quelles que soient leurs capacités, et permettre la mobilisation des budgets, conséquents, des travaux de mise en accessibilité.

L'Observatoire tient à souligner que l'accès « à tout pour tous » est un enjeu sociétal qui mérite d'être mieux connu et enseigné. Il correspond à une vraie « valeur civique » : le respect dû à chaque citoyen – personnes âgées et seniors notamment –.

L'Observatoire préconise que soit déployée, avant 2015, une campagne de communication institutionnelle d'envergure, dont les modèles seraient ceux, menés avec succès, de sécurité routière et de développement durable. Les messages à porter doivent être pédagogiques, non stigmatisants. Cette campagne, et celles qui pourraient suivre, pourraient fort utilement s'appuyer sur les différentes instances collaboratives et consultatives : conseils municipaux d'enfants, CAPH, CDCPH...

S'il s'interroge quant aux éventuels effets pervers d'une campagne de type « Grande cause nationale » – l'accessibilité relève d'une politique sociétale et non sociale, qui ne se limite pas aux seules personnes handicapées –, l'Observatoire souhaite être activement associé à la mise en œuvre des orientations que l'État retiendra en matière de communication.

5.2.2. La loi du 11 février 2005 impose dans tous les cursus initiaux des professionnels du cadre bâti une formation à l'accessibilité. L'Observatoire soutient la proposition de la Sénatrice d'évaluer cette obligation législative (proposition n°5) et recommande que le pilotage de cette mesure soit confié au secrétariat général du comité interministériel du handicap.

En outre, il recommande au Gouvernement d'élaborer un plan « métiers » incluant les professionnels déjà en activité et tous les professionnels en contact avec le public.

Il conseille au Gouvernement d'explorer toutes les pistes qui permettront de s'assurer de la bonne conception puis exécution des travaux réalisés sur les voiries, les bâtiments ou les logements. Notamment il préconise d'étudier les possibilités suivantes :

- Intégrer l'accessibilité dans l'offre de formation continue, notamment lorsque cette dernière est obligatoire comme c'est le cas pour les architectes (cf. article 4 du code de déontologie des architectes), tout en veillant à ce que la mesure concerne tous les concepteurs (maîtres d'œuvre, bureaux d'études, etc.).
- Ne retenir dans les appels d'offre des marchés publics que les entreprises capables de réaliser des travaux dans les règles de l'art. L'Observatoire appelle l'attention du Gouvernement et des pouvoirs adjudicateurs sur l'un des critères de sélection des offres, à savoir les capacités professionnelles et techniques des candidats. Il recommande aux pouvoirs adjudicateurs de systématiquement demander aux entreprises de justifier de leurs compétences (trop de malfaçons sont actuellement repérées dans des travaux exécutés). Auparavant, afin de permettre la mise en œuvre concrète de cette recommandation, il préconise au Gouvernement d'identifier les moyens par lesquels les entreprises pourront justifier de leur compétence en matière d'accessibilité (références ou justifications professionnelles, attestations de qualification professionnelles, etc.) et d'encourager l'émergence ou la généralisation de dispositifs correspondants.

5.2.3. La Sénatrice propose que dans quelques zones d'aménagement concerté soit réalisée une expérimentation conférant aux prescriptions techniques réglementaires le statut de simple référentiel et autorisant les constructeurs à atteindre les objectifs définis par la loi par des moyens alternatifs (proposition n°19). L'Observatoire comprend l'intérêt d'une telle expérimentation qui permettrait de renouveler les approches architecturales tout en visant la qualité d'usage des bâtiments. Il est toutefois dubitatif sur la pertinence des emplacements (les zones d'aménagement concerté) et la durée de l'expérimentation.

5.2.4. La loi n°2011-901 précise que des règles particulières peuvent être appliquées aux logements à usage temporaire ou saisonnier. La Sénatrice propose que 5 % de ces logements soient immédiatement adaptés dès leur livraison et non seulement adaptables.

L'Observatoire considère que si ce pourcentage convient aux résidences étudiantes, il suggère une quotité plus importante pour les résidences de tourisme afin de pouvoir accueillir des groupes de touristes handicapés.

La visitabilité des parties communes des résidences étudiantes ou de tourisme ne fait pas l'objet de discussion. En revanche, la proposition de prévoir au moins un sanitaire adapté par étage est à corrélérer avec l'agencement architectural de ces résidences et le nombre de logements par étage.

5.2.5. La participation des représentants des personnes handicapées est indispensable au bon fonctionnement des CCDSA, pour y apporter leur expertise d'usage. L'Observatoire soutient la proposition de mobiliser des fonds pour rembourser leurs frais de déplacement, souvent fort onéreux en raison de l'usage de taxis spécialisés. Il signale toutefois que la source budgétaire envisagée par la Sénatrice n'est pas la plus opportune : comme les dotations d'Etat aux associations ont pour vocation originelle de contribuer à la conduite de projets spécifiques que la puissance publique souhaite soutenir, cela reviendrait à demander aux associations de choisir entre leurs projets collectifs et la participation aux CCDSA.

5.3. Les propositions que l'Observatoire ne reprend pas propositions 13 et 25

Deux propositions ne retiennent pas l'attention de l'Observatoire :

- La composition à la carte des représentants des maîtres d'ouvrage au sein des CCDSA (proposition n°13) : une telle mesure complexifierait inutilement la situation, risquerait de déresponsabiliser ces représentants et entraverait l'objectif de rapprochement des avis rendus par les CCDSA.
- La définition d'une qualification professionnelle des diagnostiqueurs (proposition n°25) : la phase de diagnostic étant révolue, l'Observatoire recommande de se concentrer sur l'exploitation des diagnostics en vue d'établir une stratégie de mise en accessibilité d'un patrimoine immobilier et sur la mission de maîtrise d'œuvre.

6. **Donner une impulsion nouvelle à l'animation de la politique d'accessibilité : les propositions de la Sénatrice** propositions 6, 7, 8, 9 et 24

La Sénatrice souligne l'importance de renforcer le pilotage et la gouvernance de la politique d'accessibilité. L'Observatoire reprend à son compte cette analyse et en tire les conséquences : une politique forte s'accompagne de services confortés.

L'Observatoire constate que l'opérationnalité de certaines des propositions de la Sénatrice est à corrélérer aux moyens humains et budgétaires qui pourraient permettre leur déploiement. Néanmoins, l'Observatoire s'interroge pour savoir si les propositions de la Sénatrice, sans doute influencées par le contexte économique et budgétaire actuel, sont réellement à la hauteur de l'enjeu.

6.1. Les propositions relatives à l'Observatoire

La Sénatrice propose de confier à l'Observatoire, parfois en lien avec d'autres organismes, des missions nouvelles, notamment celles :

- de procéder à un recensement des ERP et de les classer par catégorie (proposition n°24)
- de mettre en place un dispositif statistique régulier de la mise en accessibilité des ERP et des services de transports, en lien avec l'INSEE (proposition n°7)

- de réaliser tous les deux ans une étude qualitative auprès des personnes handicapées pour repérer leur ressenti de l'évolution de l'accessibilité en France (proposition n°8)
- d'établir une synergie avec l'Observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation (ONFRIH) sur le handicap et l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle. Ce dernier aurait, outre les missions d'observation, celles de référent national en matière d'évaluation, de recherche, d'innovation, de centre ressources et de diffusion de l'information (proposition n°6).

L'Observatoire avait notamment interpellé le Gouvernement, dans ses deux premiers rapports annuels, sur l'impérieuse nécessité de création – par l'INSEE – d'un outil national statistique sur l'accessibilité. S'il s'engage naturellement à mettre son expertise à disposition de l'INSEE pour l'aider à définir des indicateurs nationaux, l'Observatoire, lors de sa création, n'a pas été doté de moyens lui permettant de remplir une telle mission.

L'Observatoire se déclare très intéressé par la proposition relative à la recherche et à l'innovation sur l'accessibilité. Il souhaiterait que le Gouvernement mette en place un dispositif d'identification, de diffusion et de vulgarisation des avancées de la recherche et de l'innovation sur l'accessibilité. L'Observatoire constate en effet que de nombreux projets de recherche, financés par l'État (dans le cadre du PREDIT, le programme de recherche et d'innovation dans les transports terrestres, du PUCA, le plan urbanisme construction architecture, du FUI, le fonds unique interministériel, etc.) ou par l'Union européenne, portent sur l'adaptation de la Cité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite mais que leurs résultats et les états de l'art réalisés dans le cadre de ces projets restent trop confidentiels.

L'Observatoire s'interroge sur la réelle synergie qui pourrait être établie avec l'ONFRIH, vu les missions, la gouvernance et les moyens octroyés à chacune de ces deux structures. Il rappelle en outre au Gouvernement que l'accessibilité et la conception universelle ne sauraient limiter leur champ de pertinence aux seules personnes handicapées, mais, au contraire, concernent tous les citoyens.

Si l'Observatoire pouvait voir ses moyens renforcés, il souhaiterait que ceux-ci soient en priorité dédiés à son centre de ressources :

- des ingénieurs, architectes, ergonomes pourraient conseiller, au nom de l'Observatoire, des particuliers, maîtres d'ouvrage, publics et privés et maîtres d'œuvre.
- les solutions répondant aux objectifs d'accessibilité pourraient bénéficier d'un recensement.

6.2. un service d'administration centrale partagé

Dernière proposition relative à l'animation de la politique d'accessibilité : la Sénatrice suggère que la délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) du ministère de l'égalité des territoires et du logement et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie soit placée en tant que de besoin à la disposition du ministère en charge de la politique du handicap (proposition n°9).

L'Observatoire appelle l'attention du Gouvernement sur l'importance d'unir les approches sociales et développement durable. Cette proposition peut tout à fait s'entendre car elle pourrait conforter le ministère des affaires sociales de l'expertise du service du ministère du développement durable. De plus, elle limite les risques d'un amalgame accru entre accessibilité et handicap. La politique d'accessibilité dépasse celle du handicap pour viser un enjeu d'intérêt collectif, le confort d'usage pour tous les citoyens.

C'est pourquoi l'Observatoire préconise que la DMA puisse avoir un rôle interministériel et répondre aux sollicitations des ministères chargés des personnes âgées, de la famille et des consommateurs, les ministères destinataires du rapport annuel de l'Observatoire.

Conclusion : avis de l'Observatoire

L'Observatoire attache le plus grand prix à ce que :

- l'échéance légale de 2015 soit confortée et respectée,
- les années 2013 et 2014 soient mises à profit pour maximiser les travaux d'accessibilité,
- et l'« l'après 2015 » soit anticipé pour décupler la dynamique constatée par tous.

Il demande au Gouvernement de prendre à son compte ce triptyque et d'adopter les mesures efficaces qui permettent sa déclinaison opérationnelle.

L'Observatoire soutient 38 des 40 propositions formulées par la Sénatrice et souhaite, tout particulièrement, que le Comité Interministériel du Handicap :

1. examine avec la plus grande attention :
 - les modalités d'un portage politique renouvelé fort avec sa traduction concrète par des campagnes institutionnelles de communication,
 - les Agendas d'Accessibilité Programmée,
 - les incitations financières pendant les deux périodes : celle des années 2013/2014 et celle des Agendas d'Accessibilité Programmée.
2. promeut dans les meilleurs délais :
 - le déploiement du dispositif des Agendas d'Accessibilité Programmée sur le fondement d'un cadre national concerté,
 - l'extension à tous les types de construction d'une approche renouvelée d'adaptabilité des logements et la facilitation des travaux d'adaptation des parties communes des copropriétés,
 - une relecture conjointe de la réglementation applicable au cadre bâti en vue de son ajustement dans le respect des principes de la loi,
 - une concertation sur les modalités pour assurer le droit au transport des élèves handicapés et des personnes handicapées et à mobilité réduite résidant en zones peu denses.

L'Observatoire remercie la Sénatrice d'avoir su poser les diagnostics, d'avoir largement repris les pistes évoquées dans ses deux rapports annuels au Premier ministre et, ainsi, de nourrir efficacement les travaux du Comité Interministériel du Handicap à venir.

L'Observatoire se tient à la disposition du Gouvernement pour lui apporter toute analyse que celui-ci jugerait utile dans la phase de formalisation des mesures qu'il entend prendre.

Paris, le 14 mai 2013

Annexe : Liste des propositions de Mme la sénatrice Claire-Lise Champion

1. Mettre en place des agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) établis après concertation et diagnostic global. L'Ad'AP serait un document de programmation financière des travaux d'accessibilité dont la durée de mise en œuvre pourrait s'inscrire dans une fourchette de l'ordre de 3 ou 4 ans, pouvant être reconduits 2 ou 3 ans. Ces agendas devraient être adoptés avant le 31 décembre 2014.
2. Organiser une table ronde nationale des acteurs de l'accessibilité afin d'établir une stratégie consacrant un engagement mutuel devant la société par le rappel des priorités, la réalisation des Ad'AP et les garanties associées.
3. Organiser des états régionaux de l'accessibilité sous l'égide des préfets de région.
4. Faire de l'accessibilité la grande cause nationale 2014 et lancer dès 2013 une campagne de sensibilisation pour que le grand public contribue aux états régionaux.
5. Mieux structurer et évaluer le dispositif de formation prévu par la loi de 2005 en l'organisant autour d'un plan des métiers de l'accessibilité.
6. Établir une synergie entre l'Observatoire national sur la formation, la recherche et l'innovation sur le handicap (ONFRIH) et l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (OBIAÇU) en conférant à cette instance une fonction de référent national en matière d'évaluation, de recherche, d'innovation, de centre ressources et de diffusion de l'information.
7. Engager, à l'initiative de l'OBIAÇU et de l'INSEE un suivi statistique régulier de la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des transports afin que les pouvoirs publics puissent disposer, au plus tard au 1er janvier 2015 de données statistiques fiables.
8. Confier à l'OBIAÇU la mission de réaliser tous les deux ans auprès d'un échantillon représentatif de personnes handicapées, une enquête qualitative conçue en partenariat, de façon à apprécier auprès de celles-ci l'évolution de l'accessibilité de la société.
9. Préciser le rôle et les missions de la délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) et la placer en tant que de besoin à la disposition du ministère en charge de la politique du handicap.
10. Prioriser les travaux de mise en accessibilité dans l'attribution des aides du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et les commerces (FISAC).
11. Accompagner la réalisation de l'accessibilité dans les ERP commerciaux, artisanaux et de services par la mise en place de prêts bonifiés ou d'une garantie d'emprunt s'appuyant sur le fléchage d'une partie des enveloppes gérées pour le compte de l'État par Oséo.
12. Dans le secteur de l'hôtellerie-restauration indépendante, prévoir une exonération totale ou partielle des droits de succession couvrant les travaux d'accessibilité à condition que ceux-ci soient réalisés dans les deux ans suivant la transmission.
13. Pour la composition des sous-commissions d'accessibilité, désigner par arrêté préfectoral une dizaine de représentants des maîtres d'ouvrage tout en ne convoquant que trois d'entre eux pour chaque séance en fonction de l'ordre du jour.

14. Assurer un niveau approprié de formation des représentants bénévoles des CCDSA en s'appuyant sur des ressources nationales d'expertise à consolider.
15. Utiliser les dotations nationales de l'État aux associations afin que chacune d'entre elles puisse assurer, selon les besoins, une prise en charge des déplacements occasionnés pour leurs membres siégeant au sein des CCDSA.
16. Rappeler aux CCDSA qu'il convient de s'inscrire dans le cadre des prescriptions normatives établies. Parallèlement, faire étudier par la DMA, dans le cadre concerté habituel, une simplification des dossiers de demande de dérogation relatifs à l'accessibilité.
17. Élaborer une doctrine globale d'intervention des CCDSA par la pratique d'un dialogue national entre acteurs économiques, associations de personnes handicapées et administration produisant des guides d'interprétation des textes, établis de façon à préparer l'augmentation attendue de demandes de dérogations en 2013 et 2014.
18. Sur la base d'une concertation conduite par les services du ministère en charge du logement, ajuster la réglementation applicable à la construction de logements neufs, notamment sur les points identifiés par la mission, sans exclure que certains aspects détaillés de la réglementation puissent être renvoyés à des normes de type ISO.
19. Dans quelques zones d'aménagement concerté (ZAC) situées dans le périmètre d'un ou deux établissements publics d'aménagement, conduire une expérimentation conférant aux prescriptions détaillées de la construction, le statut de référentiels tout en autorisant les constructeurs à respecter la loi par des moyens alternatifs.
20. Assimiler, pour l'application des règles relatives à l'accessibilité, les constructions dites « en habitat intermédiaire » à des bâtiments d'habitation collectifs.
21. Rendre illégal le refus, par une assemblée de copropriété, d'autoriser l'occupant d'un logement à réaliser à ses frais des travaux de mise en accessibilité dès lors qu'ils sont sans incidence sérieuse sur le gros œuvre et les parties communes de l'immeuble. De même, lorsqu'un logement ancien en location a été rendu accessible, rendre non obligatoire les travaux de remise en état qui touchent à l'accessibilité.
22. Pour les bâtiments d'habitation destinés à une occupation temporaire ou saisonnière, prévoir un quota de logements accessibles d'au moins 5 %. Ces logements doivent être directement accessibles aux différents types de handicap. Par ailleurs au moins un sanitaire accessible commun doit être prévu à chaque niveau pour permettre les visites. Les parties communes de ces résidences doivent également être accessibles.
23. Modifier l'article L. 111-7-1 du Code de la construction et de l'habitat afin que les maisons individuelles nouvelles construites pour le compte de leur propriétaire soient adaptables.
24. Sous l'égide de l'OBIACU, procéder à un recensement du nombre d'établissements recevant du public en les classant par catégorie.
25. En lien avec les services du ministère du travail, définir une qualification professionnelle de diagnostiqueur et retenir qu'un diagnostic doit comprendre non seulement l'analyse de travaux d'accessibilité à entreprendre mais aussi une estimation du coût et une proposition de programmation de ces travaux.

26. Inciter les communes petites ou moyennes à utiliser les ressources du Fonds pour l'intégration des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) pour la partie des aménagements ou des accès communs au public et aux salariés de la collectivité.

27. Sur le fondement d'une démarche concertée, pilotée conjointement par les ministères du logement et de l'intérieur, ajuster la réglementation applicable aux établissements recevant du public notamment dans les domaines suivants : établissements scolaires et universitaires, hôtellerie, restauration et commerces.

28. Sous le pilotage du ministère en charge du tourisme, établir une réglementation relative à l'accessibilité des hébergements légers de loisir et des terrains de camping en recherchant un objectif d'accessibilité par l'application de référentiels s'inspirant des exigences du label Tourisme et Handicap.

29. Après constatations éventuelles des services en charge de la concurrence, rappeler aux organisations professionnelles concernées, l'interdiction de pratiques et de tarifs introduisant toute forme de discrimination directe ou indirecte à l'encontre des personnes en situation de handicap.

30. Sous l'égide de la DMA, organiser une concertation avec l'ensemble des acteurs de la communauté éducative, les associations de personnes handicapées, les organismes de transports et les autorités organisatrices du transport scolaire pour examiner la pertinence du maintien d'une exigence d'accessibilité pour l'ensemble des points d'arrêt ne desservant que les lignes de transports scolaires.

31. Engager sous la responsabilité du ministère des transports un travail de spécification permettant d'assurer une véritable complémentarité entre les transports publics réguliers et les transports à la demande dans les zones peu denses.

32. Pour les transports interurbains, demander au Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) d'analyser, de tester et d'évaluer le coût, dans un délai de six mois, les dispositifs existants de type « arrêts accessibles modulaires » et parallèlement, d'engager avec l'Agence française de normalisation (AFNOR) un processus de normalisation de ces nouveaux arrêts.

33. Transformer les Autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) en Autorités organisatrices de la mobilité durable (AOMD) afin que l'autorité en charge des transports soit également compétente pour l'aménagement des points d'arrêt et de la voirie à leurs abords. En milieu rural, favoriser l'extension de la compétence des AOT à l'aménagement des arrêts et de leurs abords par convention entre les collectivités concernées.

34. Prolonger en 2013 l'aide technique apportée par les services déconcentrés de l'État aux communes de moins de 200 habitants sous la forme de l'ATESAT.

35. Pour les communes rurales, prévoir, à l'occasion du projet de loi relatif à la troisième phase de décentralisation, une disposition transférant la compétence « élaboration des plans de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics » à leur établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

36. Sous l'égide de l'Agence française de normalisation (AFNOR), harmoniser les dispositifs de télécommande permettant aux aveugles et amblyopes de repérer avec certitude les établissements dans lesquels ils veulent être reçus. En lien avec le secrétariat général du comité interministériel du handicap (CIH), étudier les modalités de généralisation de ces

nouvelles technologies et obtenir l'application d'une longueur d'onde unique sur le territoire pour ces télécommandes.

37. Étudier l'élaboration d'un statut du chien-guide pour personnes aveugles et mal-voyantes, statut qui couvrirait les questions de formation et d'accès des chiens-guides aux sites eux-mêmes accessibles aux aveugles.

38. Promouvoir à l'échelle européenne, une norme de bruit minimum émis par les véhicules électriques, norme qui serait inspirée des travaux du groupe pluridisciplinaire proposé par l'OBIACU.

39. Prévoir l'installation de boucles magnétiques pour personnes malentendantes, en priorité aux guichets des services publics.

40. Tenir compte dans les ERP existants, les transports ainsi que dans les notices d'accessibilité liées au permis de construire du « guide pratique de la signalétique et des pictogrammes ».