

Avril 2009

Les commissions locales pour l'accessibilité aux personnes handicapées

Retour d'expériences



INSTITUT
D'AMÉNAGEMENT
ET D'URBANISME

ÎLE-DE-FRANCE



Les commissions locales pour l'accessibilité aux personnes handicapées

Retour d'expériences

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France
15, rue Falguière – 75740 Paris cedex 15
Tél. : 01 77 49 77 49 – <http://www.iau-idf.fr>

Directeur général : François Dugeny

Département Mobilité et Transport
Directeur : Alain Meyère

Étude réalisée par Jérôme Bertrand

© IAU île-de-France – 5.05.018 – avril 2009

Crédits photographiques de la couverture :
C. Doutré - BaSoH - IAU îdF, C. Dégremont – IAU îdF, Ed Yourdon - Flickr

Sommaire

Synthèse	5
Introduction	7
1 Une réglementation souple.....	9
1.1 Les dispositions législatives	9
1.2 Les difficultés d'interprétations de la loi	9
2 Une mise en place hésitante.....	13
2.1 Davantage de commissions communales qu'intercommunales	13
2.2 Lenteurs et tergiversions	15
3 L'ampleur des études et travaux à mener	17
4 Un tour d'horizon des difficultés rencontrées.....	23
4.1 Hétérogénéité des compositions	23
4.2 Une organisation insuffisante	24
4.3 Une acculturation de l'accessibilité	25
4.4 Des missions à préciser	26
4.5 Des approches différentes, sans garantie de cohérence	29
4.6 Le financement, l'obstacle majeur	30
5 Les améliorations possibles.....	31
5.1 Une composition élargie	31
5.2 Un pilote pour l'animation et le relationnel	31
5.3 La formation et l'information, les conditions du succès	34
5.4 Un besoin de conseils méthodologiques	35
5.5 La nécessité de financements complémentaires et spécifiques.....	37
Annexes	43
Glossaire des sigles.....	45

Synthèse

La commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées, instaurée par la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, constitue un outil de pilotage des enjeux liés à la mise en accessibilité de l'ensemble de la chaîne du déplacement (cadre bâti, transports, voirie et espaces publics). Par sa composition, sa mission d'observatoire territorial de l'accessibilité et sa capacité à proposer des améliorations de l'existant, la commission locale est le lieu privilégié de la concertation et de la gouvernance en matière d'accessibilité, pouvant ainsi assurer la cohérence des décisions et la coordination de l'ensemble des acteurs institutionnels pour atteindre l'objectif d'un cadre de vie accessible à tous.

Il n'en demeure pas moins que les collectivités locales doivent prendre toute la mesure de cette commission consultative. De nombreuses collectivités territoriales sont confrontées à de réelles difficultés d'interprétations juridiques de la réglementation, à l'absence de cadre ou de guide référentiel, au manque de formation ou de sensibilisation de l'ensemble des acteurs (élus, techniciens, associatifs) et à la faiblesse des ressources financières.

Les volontés locales doivent être soutenues pour que les commissions puissent animer pleinement la mise en œuvre de l'accessibilité des espaces de vie de la cité.

Avec une organisation institutionnelle (élargie et pilotée) et un mode de fonctionnement concerté avec les représentants des personnes handicapées et des usagers, la commission aura toutes les chances d'être efficiente.

Face aux difficultés budgétaires, les collectivités locales devront solliciter toutes les aides financières mobilisables et saisir toutes les opportunités pour intégrer des actions de mise en accessibilité dans les projets en cours (nouveau quartier urbain, rénovation de quartier, de voirie ou d'établissement public, etc.).

L'accessibilité est également une question de tous les instants et nécessite d'ancrer le réflexe « accessibilité » ou qualité d'usage pour chaque action ponctuelle ou régulière des services de la collectivité, que ce soit, par exemple, la politique de stationnement, la gestion des déchets, les autorisations d'occupation temporaire de la voirie ou l'entretien des espaces et établissements publics.

La commission offre la possibilité aux usagers d'exprimer leurs attentes et besoins, reste à la collectivité de prendre en considération leur demande ou de faire valoir leurs exigences afin d'aboutir à un consensus permettant à tous d'exercer les actes de la vie quotidienne.

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 apporte des réponses aux attentes des personnes handicapées en termes de droit à compensation avec la mise en place d'une prestation spécifique, d'insertion scolaire ou professionnelle et d'accessibilité généralisée pour un environnement accessible à tous.

Le principe d'une accessibilité généralisée reprend la définition interministérielle adoptée en 2000, précisant que « l'accessibilité au cadre bâti, à l'environnement, à la voirie et aux transports publics ou privés, permet leur usage sans dépendance par toute personne qui, à un moment ou à un autre, éprouve une gêne du fait d'une incapacité permanente (handicap sensoriel, moteur ou cognitif, vieillissement ...) ou temporaire (grossesse, accident...) ou bien encore de circonstances extérieures (accompagnement d'enfants en bas âge, poussettes ...) ». Il s'agit donc d'une accessibilité en autonomie et dans les mêmes conditions pour l'ensemble de la population.

Pour mettre en œuvre ce principe, la loi fixe des obligations, des échéances et définit les moyens de la participation des personnes handicapées à la vie de la cité au travers des différents documents ou instances de planification, d'évaluation et de suivi de la mise en accessibilité :

- Le schéma directeur d'accessibilité des services de transports collectif (SDA),
- Le plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE),
- L'annexe « Accessibilité » du plan de déplacements urbains (PDU),
- Les commissions¹ communales ou intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CCAPH ou CIAPH).

Relever le défi de l'accessibilité de la chaîne du déplacement à l'horizon de 2015 est à la fois un enjeu institutionnel, réglementaire, financier et social. Les échéances fixées par la loi imposent aux élus locaux de prendre un ensemble de décisions sur un seul mandat électoral. D'autre part, si l'accès à tout pour tous n'est pas atteint ou si aucune action ne va dans ce sens, les élus peuvent craindre alors que les citoyens saisissent la Haute Autorité de lutte contre les discriminations (HALDE).

L'organisation institutionnelle, avec la création d'une commission locale, est sans doute l'outil permettant d'aborder l'accessibilité sous toutes ses formes et de piloter ces enjeux.

Cette étude sur les commissions locales pour l'accessibilité a donc pour objectif de présenter les aspects réglementaires, l'avancement de leur mise en place, l'ampleur des études et travaux à mener ainsi que les difficultés rencontrées par les acteurs techniques et associatifs. Le retour d'expériences de ces acteurs a permis également de suggérer des améliorations possibles et parfois souhaitables afin que la commission devienne une réelle instance de gouvernance locale de l'accessibilité d'un territoire.

¹ Il ne faut pas confondre cette commission avec la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CDSA) ou la commission communale de sécurité et d'accessibilité qui émettent, entre autres, un avis sur les dérogations aux dispositions relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements et installations recevant du public, des logements, des lieux de travail, de la voirie et des espaces publics. Le terme simple de « commission locale » utilisé par la suite dans ce rapport correspond à la commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité des personnes handicapées au sens de l'article 46 de la loi n°2005-102.

1 Une réglementation souple

1.1 Les dispositions législatives

L'article L 2143-3 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par l'article 46 de la loi n°2005-102 impose la création d'une commission pour l'accessibilité aux communes de 5 000 habitants et plus ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de transports ou d'aménagement du territoire² regroupant 5 000 habitants et plus.

Selon les termes de la loi n°2005-102, la commission a pour missions :

- de dresser le constat de l'état d'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports ;
- d'organiser un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées ;
- de faire toutes propositions utiles de nature à améliorer la mise en accessibilité de l'existant ;
- d'établir un rapport annuel, présenté en conseil municipal, transmis au représentant de l'Etat dans le département, au président du conseil général, au conseil départemental consultatif des personnes handicapées (CDCPH)³, ainsi qu'à tous les responsables des bâtiments, installations et lieux de travail concernés par le rapport.

La commission doit être « composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées ». Le Maire ou le président de l'EPCI « préside la commission et arrête la liste de ses membres ».

La loi offre la possibilité aux communes de moins de 5 000 habitants et qui ne sont pas regroupées dans une structure intercommunale précédemment mentionnée, de créer une commission intercommunale. « Celle-ci exerce pour l'ensemble des communes concernées les missions d'une commission communale. Cette commission intercommunale est présidée par l'un des maires des communes, qui arrêtent conjointement la liste de ses membres ». À notre connaissance, cette éventualité ne s'est pas encore produite en Île-de-France.

1.2 Les difficultés d'interprétations de la loi

La loi n°2005-102 ne prévoit aucune date limite pour mettre en place une commission alors que la législation (loi et décrets d'application) fixe des échéances en ce qui concerne l'établissement des schémas directeurs d'accessibilité des services de transports (SDA, avant le 12 février 2008), des diagnostics d'accessibilité pour les établissements recevant du public⁴ (ERP) de catégorie 1 à 4 (avant le 1^{er} janvier 2011) et des plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics⁵ (PAVE, avant le 23 décembre 2009).

² La notion d'aménagement du territoire introduite par le texte de loi fait référence à la compétence aménagement de l'espace des structures intercommunales, fixée par le CGCT.

³ Le CDCPH est défini par l'article L146-2 du Code de l'action sociale et des familles et le décret n°2002-1388 du 27 novembre 2002.

⁴ Le décret n°2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

⁵ Le décret n°2006-1657 du 21 décembre 2006 relatif à l'accessibilité de la voirie et des espaces publics

La loi reconnaît l'échelon communautaire comme le niveau territorial pertinent pour suivre l'état d'accessibilité, bien que l'ensemble des objets (cadre bâti, voirie, transport) du constat d'accessibilité ne relève pas nécessairement des compétences statutaires de la communauté.

Dans le cas d'une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre, en l'absence de jurisprudence, **la question de la juxtaposition d'une commission communale et intercommunale se pose**. La circulaire interministérielle du 14 décembre 2007, adressée aux préfets de régions et de départements, ayant pour objet le plan d'action de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 11 février en matière d'accessibilité, précise que la commission intercommunale est « seule habilitée à exercer les missions » et se substitue aux commissions communales des communes membres de l'EPCI. « Dès lors, il ne peut y avoir de coexistence entre ces deux types de commissions. Ceci étant, rien n'interdit aux communes, afin d'alimenter les travaux de la commission intercommunale, de créer une structure informelle de réflexion et de conseil ». La réponse du Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales à la question écrite n°2522 du sénateur Michel Bécot publiée dans le journal officiel du 27 mars 2008 et celle à la question écrite n°31498 du député Eric Straumann publiée dans le journal officiel du 2 décembre 2008 confirment la position exprimée dans la circulaire.

Néanmoins, l'application de cette circulaire varie selon les contrôles de légalité des préfetures et les initiatives des acteurs locaux. À la demande de l'Association des Maires de France (AMF), le cabinet de la Secrétaire d'État chargée de la solidarité travaille sur un texte d'amendement permettant la coexistence des commissions communales et d'une commission intercommunale. Cette dernière exercerait ses missions dans la limite des compétences transférées au groupement, par voie statutaire ou par convention.

La commission joue un rôle consultatif et ne dispose pas de pouvoir de décision ni de coercition, ce que rappelle la directive du 13 avril 2006, de la Direction générale de la mer et des transports, relative à l'application de la loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'accessibilité des services de transport public terrestres de personnes handicapées et à mobilité réduite.

La commission doit effectuer l'état de l'accessibilité du cadre bâti existant mais cela peut paraître trop large ou ambitieux car le cadre bâti renvoie à l'habitat (social ou non), aux établissements (publics ou privés, ouverts ou non au public) et aux lieux de travail. Pour mener à bien ses **missions d'observatoire local de l'accessibilité**, les commissions peuvent s'appuyer alors « seulement » sur les diagnostics réalisés par les propriétaires d'ERP de catégorie 1 à 4 et sur les PAVE, car, actuellement, les bâtiments d'habitation et les lieux de travail ne sont pas soumis à cette obligation de diagnostic. D'autre part, la législation n'impose pas aux propriétaires d'ERP non communaux ou communautaire d'envoyer systématiquement leur diagnostic à la commission concernée. La commission devra alors en faire la demande à chaque propriétaire afin de recueillir et de synthétiser cette information.

En outre, il peut paraître étonnant que la commission n'ait pas de prérogative pour établir un PAVE et que l'approbation du PAVE n'est pas soumise à la consultation pour avis de la commission. L'articulation avec les autres documents de planification tels que le SDA ou les PAVE n'est pas mentionnée par la législation, excepté la directive du 13 avril 2006 : le recours aux connaissances et à l'expertise de la commission « pourra être sollicité en tant que besoin lors de l'élaboration des schémas directeurs et des plans de mise en accessibilité ».

Parmi les autres missions de la commission, la réalisation d'un rapport annuel doit, selon la circulaire interministérielle du 14 décembre 2007, permettre aux organes de l'État (préfecture ou DDEA) d'établir un recensement des propositions et un plan d'action pour assurer un accompagnement des collectivités territoriales dans leurs démarches (information, formation, conseil ou appui technique). Néanmoins, le contenu du rapport annuel de la commission est peu défini par la loi. Seule la directive du 13 avril 2006 indique que « ce rapport peut ainsi

comporter des propositions de programmes d'action, une évaluation et un suivi des réalisations, un bilan des résultats obtenus, etc. ».

Pour la composition de la commission, la législation n'arrête pas le nombre par catégorie de représentants et laisse une grande liberté à l'élu qui préside la commission de former la liste des membres. Seule la directive du 13 avril 2006, signalée ci-dessus, indique que « des représentants de l'État peuvent, en tant que besoin, être prévus ».

D'autre part, le terme « associations d'usagers » est relativement peu précis mais, semble-t-il, fait référence aux usagers des transports ou des établissements publics.

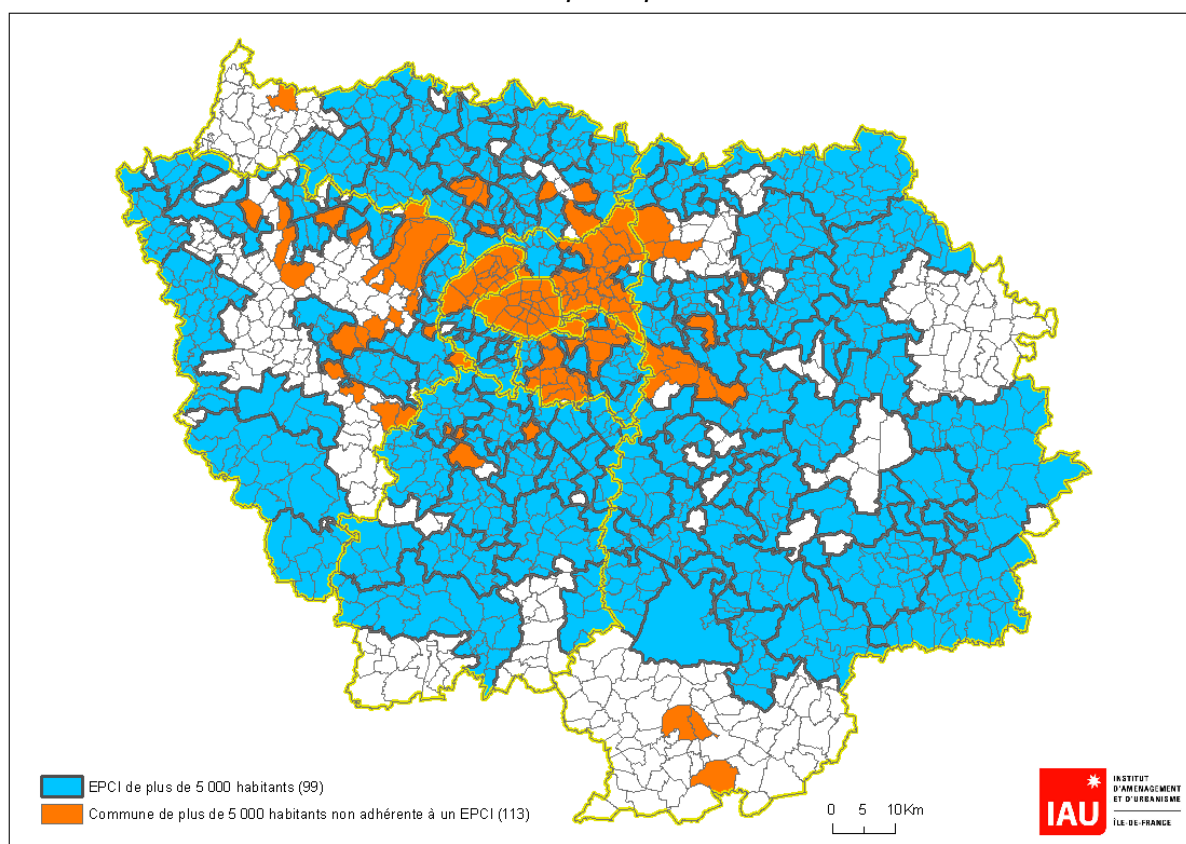
Les associations représentant les personnes handicapées sont membres de droit de ces commissions consultatives ce qui encourage, conformément à l'esprit de la loi, la participation citoyenne, l'implication et la concertation avec les personnes handicapées.

2 Une mise en place hésitante

2.1 Davantage de commissions communales qu'intercommunales

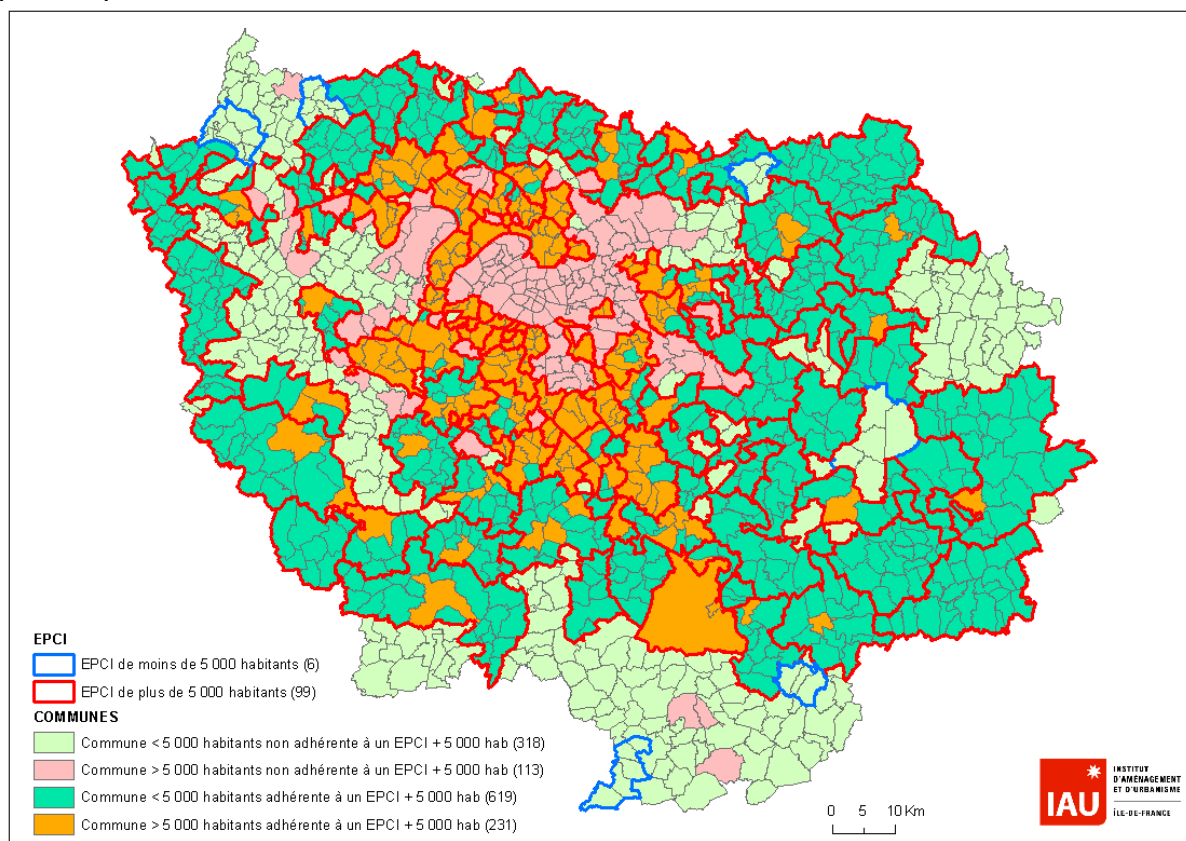
En 2008, l'Île-de-France comporte 113 communes de plus de 5 000 habitants non adhérentes à un EPCI à fiscalité propre et 99 EPCI à fiscalité propre⁶ de plus de 5 000 habitants. Ainsi, 75% des communes d'Île-de-France, réunissant 97% de la population francilienne, devraient être à terme concernées par une commission locale d'accessibilité : 113 communes par une commission communale et 850 communes par une commission intercommunale.

Les 963 communes d'Île-de-France devant participer à une commission locale



⁶ Sur un total, en 2008, de 105 EPCI à fiscalité propre constitués de syndicats d'agglomération nouvelle, de communautés de communes ou d'agglomération, obligatoirement compétents en matière d'aménagement de l'espace.

Les 231 communes où la juxtaposition entre commission communale et intercommunale peut se poser

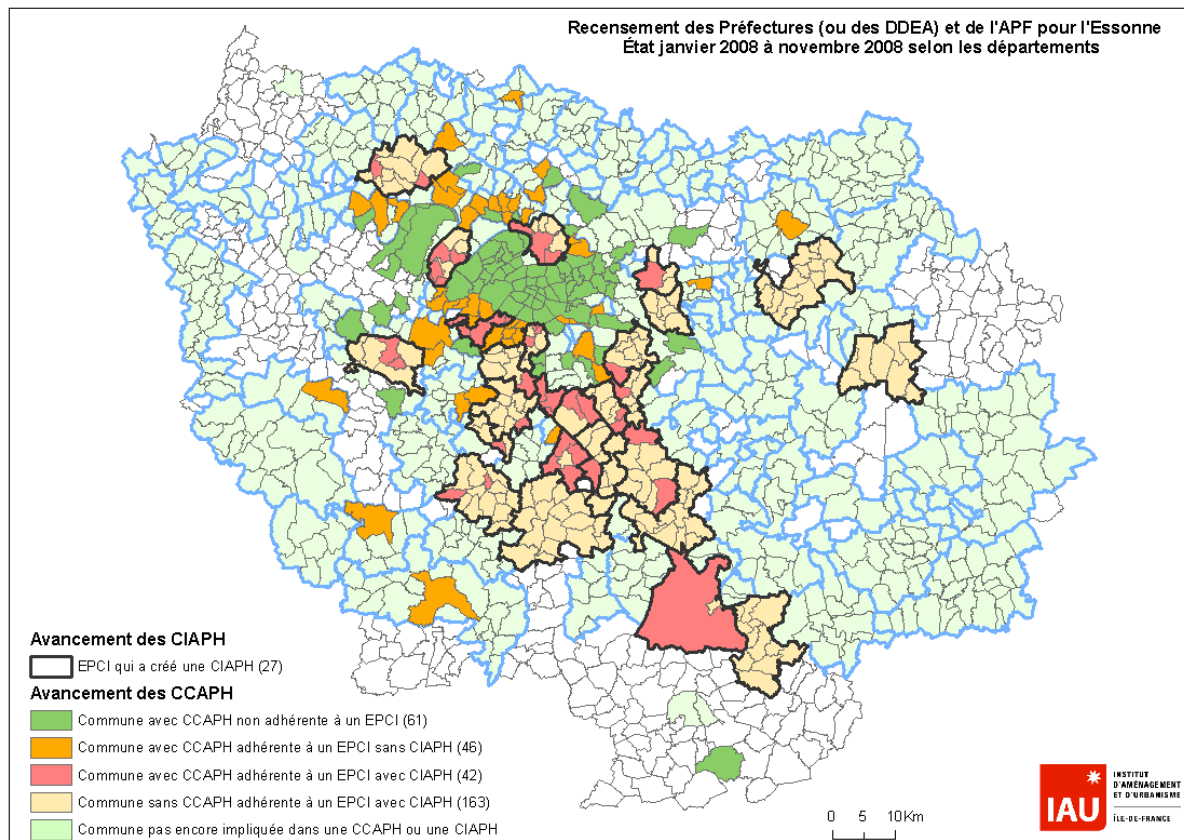


La circulaire interministérielle du 14 décembre 2007, déjà citée, exige qu'un état des lieux recensant les commissions créées et leur mise en œuvre soit réalisé et suivi. En s'appuyant sur le recensement effectué à des dates différentes depuis 2008 par les préfetures départementales⁷ ou par les directions de l'Établissement et de l'Agriculture (DDEA), il a été possible d'établir un état d'avancement des commissions créées en Île-de-France.

En 2008, le taux de commission communale installée est de 54% (soit 61 sur 113) et celui des commissions intercommunales de 27% (soit 27 sur 99), soit au total un territoire regroupant 70% de la population francilienne. Néanmoins, une forte disparité géographique est constatée entre les communes de la petite couronne et celles de grande couronne : 34% de l'ensemble des communes franciliennes sont concernées pour une commission communale ou intercommunale (soit 331 sur 963) alors que ce taux atteint 78% pour les communes de petite couronne (soit 94 sur 120). À noter également que 38% (88 sur 231) des communes de plus de 5 000 habitants adhérentes à un EPCI de plus de 5 000 habitants ont créé une commission communale.

⁷ Pour le département de l'Essonne, le recensement s'appuie sur l'état des lieux réalisé par la délégation départementale de l'association des paralysés de France (APF). Ce recensement a été confirmé par les délibérations des conseils municipaux ou communautaires disponibles sur les sites internet des collectivités territoriales.

L'avancement des créations de commissions locales au second semestre 2008



2.2 Lenteurs et tergiversations

Les incitations à la création

Parmi les premières collectivités territoriales qui ont mis en place une commission, nombreuses sont les communes où il existe une commission extra-municipale sur le thème du handicap ou qui ont déjà élaboré et signé, à partir du milieu des années 1990, une charte « commune – handicap ». Cette charte donne un cadre à la politique globale de la collectivité en direction des personnes handicapées et engage, le plus souvent, la collectivité à proposer des actions dans les 11 domaines suivants : concertation, information, mobilité et transport, accessibilité des lieux publics, logement, emploi, enfance et éducation, culture-sports-loisirs et vacances, vie à domicile, vie sociale ainsi que formation.

La création de commissions est également provoquée par la présence et la motivation d'interlocuteurs associatifs locaux. Ainsi, selon les initiatives locales des représentants des personnes handicapées, les Maires peuvent être amenés à accélérer leur politique d'accessibilité et à former une commission. Cependant, si l' élu craint d'être l'objet de forte pression, il peut redouter, et de fait repousser, la mise en place d'une telle commission.

Les freins à la mise en œuvre

Les entretiens menés avec les représentants de collectivités territoriales ou d'associations et les débats nationaux sur ce sujet ont exprimé les difficultés et retards d'installation. La principale raison évoquée est le manque de cadre législatif. En effet, l'article 46 de la loi n°2005-102 n'a pas fait l'objet de décret d'application. Cette absence d'éléments juridiques

structurants conjugué au manque d'informations méthodologiques et aux inquiétudes sur les implications financières n'ont pas encouragé la création des commissions locales. À défaut de cadre juridique plus contraignant, les commissions peuvent prendre des formes très variées d'une collectivité territoriale à une autre.

Par ailleurs, la circulaire interministérielle du 14 décembre 2007 tentant de mettre fin au flou juridique en cas de juxtaposition d'une commission communale ou intercommunale n'est pas suivie d'effet par les collectivités locales. L'existence préalable d'une commission communale avant l'instauration d'une commission intercommunale ne semble pas être remise en cause ; ce que confirme également l'enquête menée par l'association des Maires de grandes villes de France en septembre et octobre 2007 (89 membres sur 95 ayant répondu). Dans cette situation, les commissions communales sont maintenues car elles trouvent leur intérêt pour les compétences institutionnelles non transférées à l'EPCI ainsi que pour leur connaissance du territoire et des citoyens handicapés (associatifs ou non). L'Association des Maires de France a saisi les différents ministres concernés pour demander un amendement législatif sur cette question. Le rapport du Gouvernement au Parlement relatif au bilan et aux orientations de la politique du handicap, réalisé par le Secrétariat d'État chargé de la Solidarité et publié le 12 février 2009, corrobore cette volonté : « Afin de favoriser l'élaboration des plans d'accessibilité, le Gouvernement propose de modifier les dispositions législatives relatives aux commissions locales, en renforçant la complémentarité entre commissions communales et intercommunales, dans le respect des compétences de chaque échelon territorial. Ces dispositions législatives seront introduites par amendement à la proposition de loi de clarification du droit en cours d'examen devant le Parlement ».

Selon la force des injonctions préfectorales et l'animation des organes de l'État auprès des collectivités territoriales (relances, informations et conseils), la création des commissions d'un département à l'autre peut également fluctuer.

Enfin, les élections municipales de mars 2008 ont également retardé l'installation des commissions, étant donné que les décisions ont été généralement reportées après la campagne électorale et l'instauration des nouveaux conseils municipaux et communautaires.

3 L'ampleur des études et travaux à mener

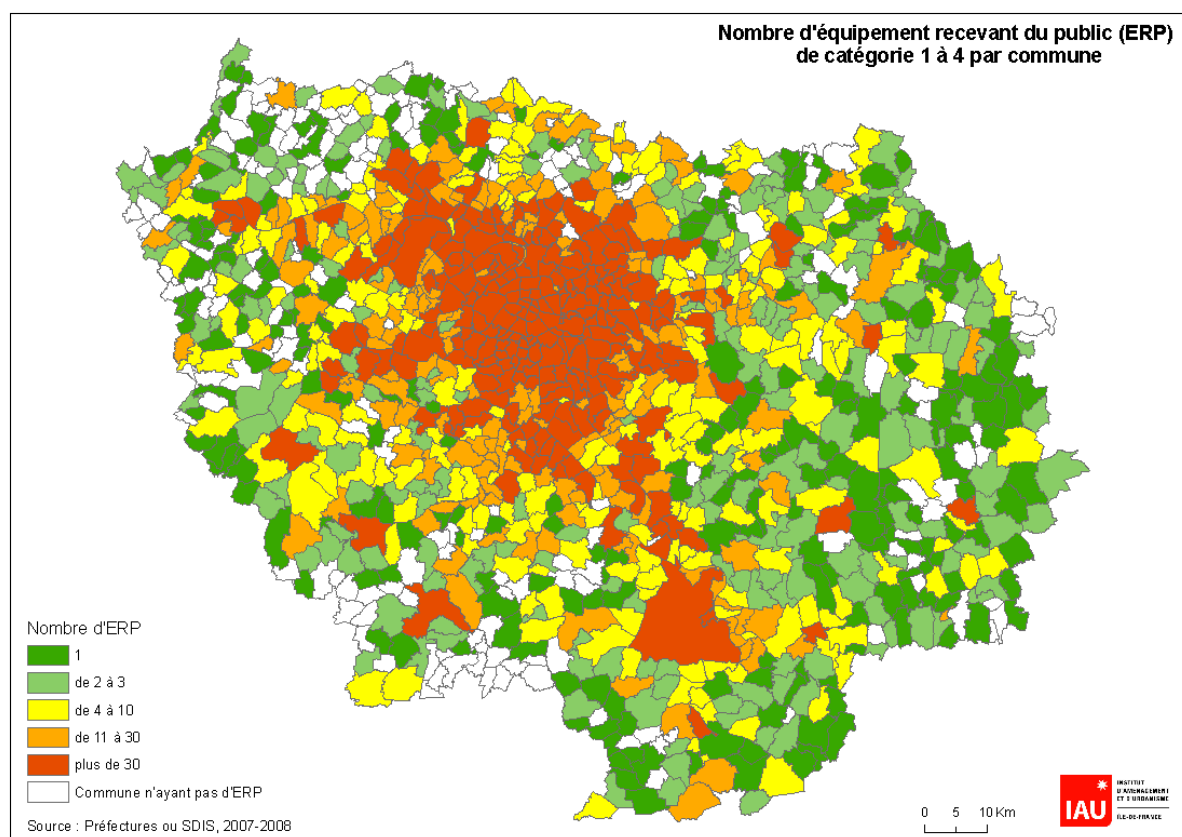
L'une des missions d'une commission est d'effectuer l'état d'accessibilité du cadre bâti. Il semble intéressant d'avoir connaissance de l'étendu de ce chantier en Île-de-France afin de mieux appréhender les moyens humains et financiers à mettre en place (et non spécifiés par la loi) par les collectivités territoriales concernées.

Les commissions doivent au moins recueillir les diagnostics obligatoires des ERP de catégorie 1 à 4 et les PAVE ainsi que recenser l'offre de logements accessible.

25 millions d'euros pour connaître l'état d'accessibilité des établissements recevant du public

Le dénombrement des ERP repose sur les inventaires des préfectures pour Paris, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val de Marne et le Val d'Oise et sur les bases administrées par les SDIS (Service Départemental d'Incendie et de Secours) de la Seine-et-Marne, des Yvelines et de l'Essonne. En sélectionnant uniquement les catégories 1 à 4 (définies à l'annexe 1), sujets à diagnostic d'ici le 1^{er} janvier 2011, le nombre d'ERP gérés par des propriétaires privés ou publics est évalué, en Île-de-France, à plus de 26 000 bâtiments⁸ dont 96% sont situés sur des communes relevant d'une commission communale ou intercommunale.

26 000 établissements recevant du public devant être diagnostiqué d'ici 2011



⁸ A noter que, selon les sources d'information, un ERP peut correspondre à une seule entité composée d'un seul ou de plusieurs bâtiment(s). Parmi les ERP comptabilisés, il se peut également que certains soient fermés au public pour des raisons économiques ou administratives.

189 communes d'Île-de-France ne disposent pas d'ERP sur leur territoire. Pour celles qui en disposent, plus d'un tiers des communes comptent seulement un ou deux ERP, 60% des communes recensent moins de 10 ERP et un quart des communes dénombrent plus de 25 ERP. Assurément, les ERP se concentrent en zone centrale : le nombre moyen d'ERP par commune s'élève à 73 dans les départements de petite couronne et à 13 pour les communes de grande couronne.

Les fonctions des ERP les plus répandues sont :

- l'enseignement (31% des ERP) ;
- la vente, magasins ou surface commerciale (20% des ERP) ;
- les activités sportives (7%) ;
- l'hôtellerie (6%) ;
- la restauration (5%) ;
- les activités de soins (4%) ;
- la pratique du culte (3%).

Selon l'étude « Coût de la mise en accessibilité des établissements recevant du public pour les collectivités locales », datant de janvier 2008, menée par la Fédération APAJH (Associations Pour Adultes et Jeunes Handicapés), Dexia, la société Accèsmétrie et la Fédération Française du Bâtiment (FFB), le budget moyen par ERP (hors taxes et hors maîtrise d'œuvre) est estimé à 71 896 euros, avec une amplitude de 10 000 € à 255 000 € selon la fonction, la taille, l'ancienneté et l'environnement urbain (topographie, protection patrimoniale, etc.) de la construction. Ce coût est évalué par extrapolation à partir de la base de données tenue par Accèsmétrie, constituée de 3 700 diagnostics d'accessibilité d'ERP gérés par les collectivités territoriales. Si ce chiffre s'applique au nombre total d'ERP inventoriés à l'échelle régionale, l'enjeu financier serait alors de l'ordre de 2 milliards d'euros pour les travaux auxquels s'ajoute un montant d'études d'environ 25 millions d'euros (900 à 1 000 euros pour un ERP simple, si l'étude est effectuée par un prestataire externe). Cet effort financier est à la charge de tous les propriétaires qu'ils soient publics ou privés. Cependant, cette enveloppe budgétaire est certainement approximative car elle se fonde uniquement sur une estimation financière de la mise en accessibilité de bâtiments publics.

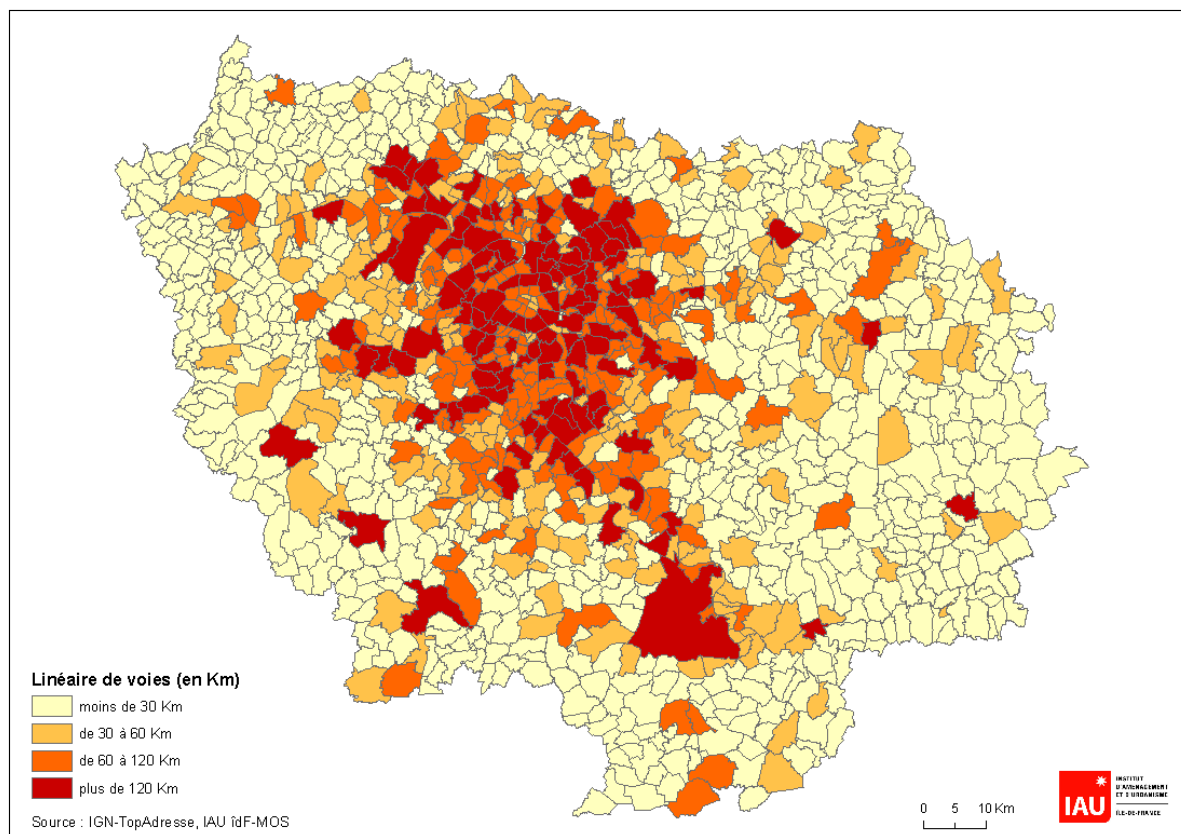
Plus de 50 millions d'euros pour diagnostiquer la voirie et les espaces publics

Toutes les communes doivent réaliser un PAVE d'ici le 23 décembre 2009. Le décret n°2006-1657 du 21 décembre 2006 fixe ce délai et indique que les aménagements en agglomération portent sur les espaces publics⁹ et l'ensemble de la voirie (publique ou privée) ouverte à la circulation publique.

La quantification des kilométrages de voiries et d'espaces publics peut se limiter aux voies et cheminements desservant les zones urbaines. À partir de ce postulat et de l'analyse croisée¹⁰ de la base de données routes de l'IGN (Top Adresses®, 2007) avec celle du mode d'occupation du sol de 2003 de l'IAU île-de-France, l'ensemble des communes doivent alors étudier 56 650 Km de linéaire de voies¹¹, dont 90% sont localisés dans les communes animant une commission communale ou participant à une commission intercommunale.

Pour une commune de petite couronne, le kilométrage moyen de voies à diagnostiquer pour réaliser un PAVE est de 120 Km. En grande couronne, ce kilométrage atteint 34 Km de voies.

Plus de 56 000 Km de linéaire de voies urbaines à diagnostiquer



⁹ Les espaces publics pouvant être considérés comme les espaces du domaine public non affectés à la circulation routière. Selon la jurisprudence, l'espace public peut être également assimilé aux accessoires de la voirie.

¹⁰ La méthodologie du traitement géomatique figure à l'annexe 2.

¹¹ Certaines voies sont composées de deux alignements de trottoirs ce qui double le linéaire à étudier, voire à aménager. D'autres voies correspondent, par exemple, à des sentiers (sans trottoir) ; dans ce cas, toute la largeur de la voie piétonne est analysée. À noter que la base d'information routière Top Adresses® ne renseigne pas de manière exhaustive les espaces publics.

Selon les coûts des diagnostics des collectivités territoriales qui ont eu recours à un cabinet d'études spécialisé et qui ont bien voulu communiquer le budget consacré à leur PAVE, le prix moyen d'étude¹² au kilomètre de linéaire serait estimé entre 900 et 1 000 euros. Le budget global pour l'analyse de la voirie urbaine serait alors à plus de 50 millions d'euros et le budget moyen à la commune s'élèverait à 110 000 euros en petite couronne et 32 000 euros en grande couronne.

Le prix moyen au km de linéaire de voies urbaines à mettre en accessibilité est difficilement estimable car certaines voies nécessitent une reprise complète des trottoirs ou de la chaussée, d'autres requièrent la suppression d'obstacles ou bien l'aménagement de traversées. Néanmoins, les estimations financières issues des diagnostics de voirie communiquées semblent conduire à un montant de travaux relativement important compte tenu des coûts unitaires des établissements d'accessibilité de la voirie (abaissements de trottoir, bandes podotactiles, signalisation sonore des feux, marquage au sol, etc.) ou des déplacements d'obstacles sur la voirie (borne à incendie, mobilier, candélabre, etc.)

Le décret n°2006-1657 stipule que si le PAVE comprend des dispositions qui s'appliquent à une voie non gérée par l'autorité en charge d'élaborer le PAVE (la commune ou l'EPCI) alors cette autorité recueille l'avis conforme des autres gestionnaires de voirie (acteurs privés, structure intercommunale, Conseil général ou services de l'État) exerçant sur le territoire du PAVE. Sans réponse de la part des autres autorités gestionnaires dans un délai de 4 mois suivant la saisine, leurs avis sont réputés favorables.

¹² Le coût estimé de l'étude comprend l'analyse sur support cartographique de type SIG.

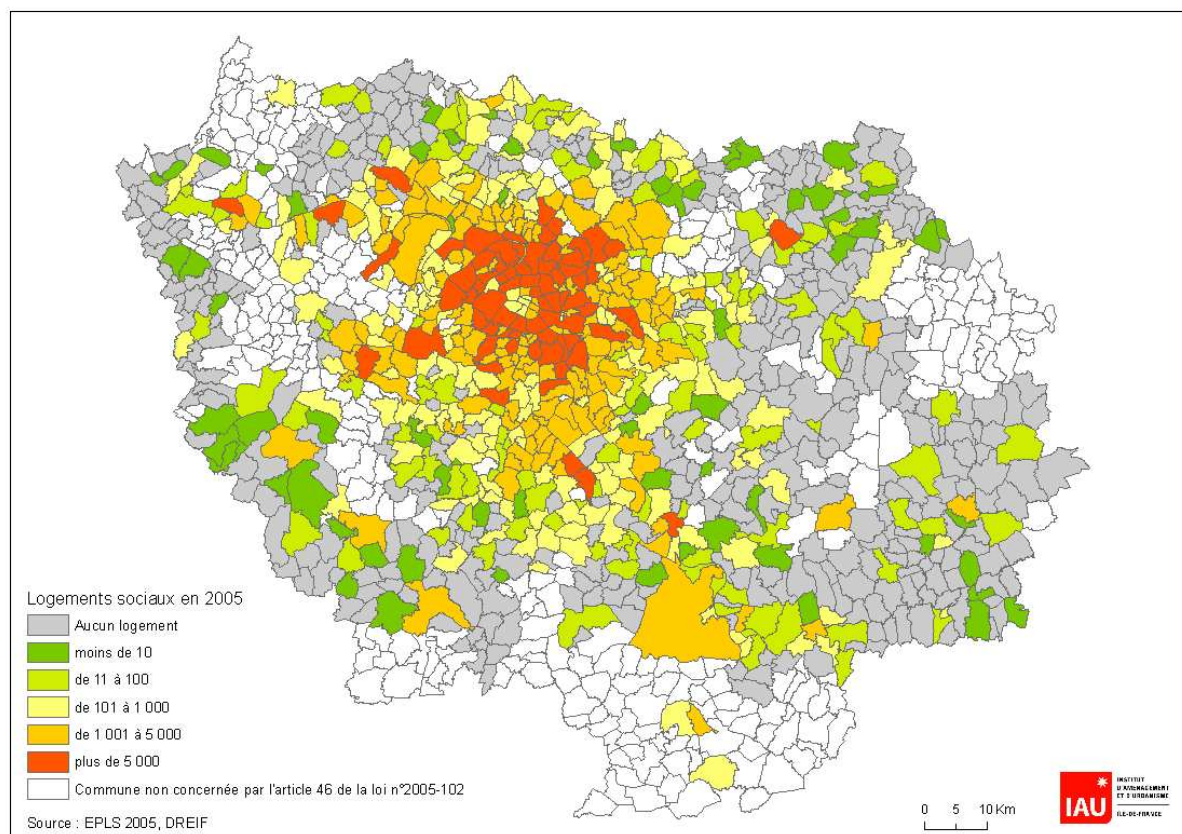
1,2 million de logements sociaux à recenser

Toutes les commissions communales ou intercommunales doivent organiser un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées. Pour mener à bien cette mission, les commissions doivent théoriquement s'appuyer sur un inventaire de chaque propriétaire de logement, or cet inventaire n'est pas obligatoire ni formalisé par la réglementation.

Toujours étant, dans la perspective d'évaluer l'ampleur des diagnostics à produire et à recueillir, le nombre de logements en 2005 (année de la mise en application de cette disposition de la loi n°2005-102), situés sur les territoires assujettis à des commissions locales en Île-de-France, a été dénombré. Selon le fichier des logements à la commune (Filocom¹³ 2005) tenu par la Direction générale des impôts, le parc de logements à recenser est estimé à 5,2 millions de logements, soit en moyenne 16 300 logements par commune de petite couronne et 2 300 logements pour les communes des commissions locales de grande couronne.

Si le recensement se limite aux logements attribués au parc de logements sociaux et donc aux « seuls » inventaires des propriétaires-bailleurs sociaux, le nombre de logements concernés par cet objectif est estimé, selon l'enquête annuelle « Parc locatif social »¹⁴ menée par la Direction régionale de l'établissement de l'Île-de-France (DREIF), à 1,2 million de logements sociaux en 2005, soit en moyenne 4 600 logements sociaux par commune de petite couronne et 900 par commune de grande couronne. Au total, 563 communes seraient alors impliquées par ce recensement.

400 communes ont plus de 100 logements sociaux à recenser



¹³ Cette source d'information est détaillée en annexe 3.

¹⁴ Cette source d'information est détaillée en annexe 4.

À partir de 1980, la réglementation¹⁵ imposa aux bâtiments d'habitation collectifs neufs les premières règles d'accessibilité et d'adaptabilité des logements afin de répondre aux besoins des personnes handicapées (uniquement celles circulant en fauteuil roulant). Cependant, l'ensemble du parc locatif social en Île-de-France est relativement âgé. À condition que la réglementation fut respectée, seuls 22% du parc locatif social (soit les logements sociaux construits entre 1982 et 2005) devrait répondre aux besoins de certaines personnes ayant handicap moteur.

Des échéances impossibles à tenir

Pour atteindre une accessibilité généralisée à l'horizon de 2015 exigée par les dispositions de la loi n°2005-102, l'impact financier sur les gestionnaires de patrimoine sera très important. D'autre part, le délai de réalisation paraît disproportionné par rapport à l'ampleur des travaux de mise en accessibilité et des capacités financières des collectivités. La loi n'a prévu que 10 exercices budgétaires, le retard semble alors inévitable au regard des coûts d'investissements nécessaires et du contexte économique difficile. Certains élus déclarent qu'ils auront d'énormes difficultés à relever ce défi et demandent que la solidarité nationale soit mise en œuvre pour éviter les inégalités territoriales de l'accessibilité.

Par ailleurs, le législateur n'a pas permis une mise en application rapide de la loi car il n'a pas encore produit tous les décrets relatifs à l'accessibilité et ceux déjà publiés ont nécessité parfois plus de deux années de genèse.

¹⁵ Décret n°80-637 du 4 août 1980 et les arrêtés du 24 décembre 1980 et 21 septembre 1982 ainsi que la circulaire n°82-81 du 4 octobre 1982.

4 Un tour d'horizon des difficultés rencontrées

Cette synthèse résulte d'échanges menés au cours de l'année 2008 avec des représentants associatifs et les interlocuteurs de collectivités locales, aussi bien de petite couronne ou que de grande couronne. Cette synthèse relate également les expériences vécues par ces acteurs des commissions communales ou intercommunales. L'identification des contraintes au bon fonctionnement des commissions apporte un témoignage des efforts et améliorations à produire.

4.1 Hétérogénéité des compositions

Après toute création d'une commission par arrêté municipal ou décision du conseil communautaire, le Maire ou le président de l'EPCI, qui préside la commission, doit fixer la liste des membres. Dans l'esprit de la législation, la commission doit avoir un rôle consultatif et participatif à la vie locale.

Pour respecter cet objectif, les présidents des commissions souhaitent le plus souvent nommer des associations représentant des personnes handicapées. Cependant, il est difficile pour de nombreuses associations de répondre favorablement à toutes les sollicitations des communes et EPCI, étant donné qu'elles n'ont pas forcément de bénévoles associatifs pour couvrir tous les échelons de consultation (régional, départemental, intercommunal et communal). Bénéficiant de la visibilité de leur mobilité réduite et d'associations parfois structurées au niveau local, les personnes ayant un handicap moteur ou les personnes âgées sont les mieux représentées dans les commissions. Les collectivités territoriales, et surtout les plus petites, doivent, généralement, faire face à l'absence de représentation des personnes ayant des déficiences auditives et visuelles. À défaut de présence associative, les déficients cognitifs, mentaux ou psychiques sont représentés souvent par l'intermédiaire des directeurs d'établissements spécialisés.

À noter que certains maires ont exprimé la volonté de retenir uniquement des membres de la commission résidant sur le territoire communal, ce qui a pour effet de limiter le nombre potentiel de représentants associatifs et de favoriser la proximité et la connaissance du terrain au détriment des positions revendicatives ou des savoirs techniques d'associations d'échelle départementale.

Parmi les partenaires institutionnels siégeant aux commissions, il est peu fréquent de trouver les propriétaires-bailleurs sociaux alors même que la commission doit organiser le système de recensement de l'offre de logements accessibles. Les correspondants accessibilité des DDEA sont rarement inscrits sur la liste des membres des commissions bien qu'ils aient un rôle d'appui et de conseils aux collectivités locales. Plusieurs raisons peuvent être évoquées : soit la collectivité n'a pas connaissance de la mission de ces agents, soit ces derniers n'ont pas la possibilité de répondre à toutes les demandes.

En revanche, les opérateurs de transport sont régulièrement appelés à prendre part aux commissions, espérant ainsi obtenir un diagnostic d'accessibilité des services de transports issu des éléments du SDA piloté par le STIF et pouvoir répondre aux demandes locales sur les transports.

La présence des élus est habituellement bien honorée, seul leur nombre varie fortement d'une commission à une autre, déséquilibrant parfois la représentativité de la commission.

Compte tenu que la composition de la commission est à la discrétion du Maire ou du président de l'EPCI, il n'est pas surprenant que les catégories et le nombre de membres soient très différents d'une commission à une autre.

4.2 Une organisation insuffisante

Un sujet transversal, une organisation interne des services indispensable

La loi a rendu obligatoire la mise en place d'une nouvelle commission au sein des collectivités territoriales. Cette commission doit traiter de l'accessibilité du cadre bâti, un sujet par définition transversal nécessitant :

- une articulation des politiques locales sectorielles,
- une cohérence des actions et des décisions,
- un dialogue et des habitudes de travail entre les services de l'EPCI ou de la commune.

Du fait de la nouveauté et du thème abordé par la commission, les questions d'ordre organisationnel sont donc inévitables. Des communes répondent par la nomination d'une part d'un élu en charge du « handicap » et d'autre part par celle d'un référent « handicap » ou « accessibilité ». Cependant, ces référents (intitulé également chargé de mission) doivent faire le lien entre les services tout en répondant aux demandes urgentes des citoyens handicapés (relogement, inscription scolaire, aides sociales ou administratives). Il leur est donc parfois difficile de consacrer l'intégralité de leur temps de travail à la question de l'accessibilité.

Les plus petites communes disposent encore moins de moyens humains et il n'est pas rare que le responsable administratif et technique de la commission soit le Directeur général des services alors même qu'il doit occuper de nombreuses autres missions et fonctions au sein de la collectivité locale. Le temps dévolu à la commission s'en trouve de fait réduit.

Les réunions de concertation, un véritable savoir-faire

Les commissions se réunissent afin de garantir l'obligation de concertation avec les personnes handicapées mais également pour consulter leur avis, les impliquer et instaurer un dialogue constructif. Elles jouent d'autant mieux leur rôle qu'elles ne seront pas seulement une instance informative mais une véritable instance de concertation.

Étant donné le public participant à ces réunions, il semble nécessaire d'organiser des réunions accessibles à tous. Cependant, il n'est pas systématique que :

- les locaux de la réunion répondent aux normes et au confort d'accessibilité (absence de marche, ascenseur et toilettes adaptés, signalétique, accueil, etc.),
- l'écoute et la restitution des débats soient compréhensibles pour l'ensemble des participants (doublage sonore et visuel de l'information communiquée, vélotypie, salle équipée d'une boucle magnétique, etc.),
- les invitations et les comptes-rendus soient diffusés dans des formats lisibles ou visibles par tous les membres participants à la commission,
- les horaires de réunion satisfassent le plus grand nombre de représentants associatifs pour assurer leur disponibilité (par exemple, réunion en journée alors que les membres consultés exercent une activité professionnelle).

Les associations regrettent quelque fois la faiblesse de l'animation technique des réunions ainsi que le rythme de réunions trop souvent irrégulier¹⁶, non fixé à l'avance et sans ordre du jour ; Ceci peut être l'expression d'une difficulté de la collectivité territoriale à pouvoir présenter assez d'éléments de diagnostic ou à engager des actions de mise en accessibilité.

¹⁶ La loi n'indique pas la périodicité des réunions de la commission.

Par ailleurs, les représentants des collectivités déplorent parfois le manque de permanence de la mobilisation ou de la participation des représentants associatifs ; ce qui peut entraîner une perte d'informations, rompre la continuité du dialogue, gêner la prise de décision ou être interprété par la collectivité comme un manque d'intérêt.

Les règlements intérieurs des commissions sont rarement rédigés par les collectivités bien que ce soit un moyen de présenter clairement et de faire partager par tous les règles ou principes de fonctionnement de la commission.

4.3 Une acculturation de l'accessibilité

Toute nouvelle instance soulève le problème de la formation de l'ensemble des acteurs concernés. Les membres des commissions locales pour l'accessibilité ont besoin d'un temps d'apprentissage pour appréhender la problématique mais également pour se familiariser avec de nouvelles pratiques de consultation ou des habitudes de travail.

Cependant, dans certains cas, les élus ne sont pas ou peu sensibilisés aux difficultés vécues par les personnes à mobilité réduite pour se déplacer et vivre sur le territoire de la commission.

Au sein des collectivités, le poste de référent handicap est un nouveau métier qui exige, en raison de la transversalité des actions de mise en accessibilité, des facultés d'adaptation et de communication. Selon la formation initiale ou le service de rattachement au sein de la collectivité (action sociale, service technique, voirie, transport ou urbanisme), les référents peuvent avoir à prendre connaissance de l'ensemble des contraintes d'une collectivité, tout en essayant de satisfaire les demandes des administrés handicapés.

La formation continue des techniciens de la collectivité sur le thème de l'accessibilité du cadre bâti est également peu répandue. À certaines occasions, des CAUE ou des DDEA organisent des séances de formation ou d'informations à destination des collectivités, mais sont-elles bien suivies dans les faits ?

Le manque de formation et de temps nécessaire pour réaliser les diagnostics en régie conduit de nombreuses collectivités territoriales à recourir à des bureaux d'études spécialisés. L'obligation de diagnostics d'accessibilité, faite aux collectivités et gestionnaires de patrimoine, a créé un afflux de demandes et, de fait, un nouveau marché. Les cabinets d'études les plus expérimentés sont alors très sollicités et en nombre insuffisant pour répondre à la demande. Quant aux moins qualifiés, ils proposent fréquemment des prestations sans réelle valeur et intérêt pour les collectivités. Malheureusement, l'État n'a pas souhaité instaurer une certification ou une qualification de la fonction de « diagnostiqueurs », dans la mesure où les diagnostics ne sont rendus obligatoires qu'une seule fois.

Par ailleurs, les associations représentant des personnes handicapées doivent également former les bénévoles qui participeront dans les commissions afin de pouvoir peser sur les débats et les décisions. Pour certaines associations, l'enjeu de l'accessibilité est relativement récent, elles doivent alors se construire une nouvelle culture. Mais, pendant ce temps, ces associations ont des difficultés à pouvoir se positionner, proposer ou exprimer des exigences ; elles peuvent paraître en retrait ou en attente des décisions de la collectivité.

4.4 Des missions à préciser

Les missions obligatoires des commissions locales, fixées par la loi, sont d'établir un état de l'accessibilité du cadre bâti, des transports, de la voirie et des espaces publics, d'organiser un système de recensement de l'offre de logements accessibles ainsi qu'un rapport annuel. Cependant, pour les collectivités territoriales, ces objectifs posent des difficultés d'interprétation et de réalisation qui sont exposées ci-après.

Le cadre bâti est non défini

Dans les faits, l'état des lieux effectué par les commissions d'accessibilité porte uniquement sur le cadre bâti communal ou intercommunal et non sur l'ensemble du cadre bâti. Étant donné que la législation n'impose pas de diagnostic pour les bâtiments d'habitation et les lieux de travail, les collectivités locales se préoccupent le plus souvent des ERP qu'elles gèrent. Ainsi, la majorité des communes ou des EPCI réalisent les diagnostics pour l'ensemble des ERP de leur compétence quelle que soit la catégorie et la localisation (y compris les ERP situés en dehors du territoire de la commune ou de l'intercommunalité).

Quelques communes mènent des actions d'informations et de sensibilisation auprès des commerçants ou des propriétaires privés d'ERP afin de leur rappeler leurs obligations et les difficultés rencontrées par les citoyens handicapés. En effet, les artisans-commerçants méconnaissent souvent les dispositions de la loi n°2005-102 qui leurs incombent, alors que les commerces sont souvent plus fréquentés dans la vie quotidienne que certains ERP publics. D'autre part, la loi n'oblige pas une commune qui rénove un trottoir à rendre, par la même occasion, accessible les commerces qui donnent sur la rue.

En secteur urbain dense, la construction d'un grand nombre d'ERP est relativement ancienne et ne répond pas aux normes actuelles d'accessibilité. Le budget des travaux de mise à niveau est alors conséquent. Que ce soit à l'investissement (avec les possibles subventions) ou pour le fonctionnement (frais d'entretien ou de maintenance), il est même parfois moins coûteux d'effectuer une démolition-reconstruction pour répondre à l'ensemble des normes (accessibilité, sécurité, énergétiques et environnementales) qu'une mise en accessibilité sur un bâtiment existant vétuste.

Certains ERP ont besoin d'une extension du bâti pour les rendre accessibles (par exemple, pour y installer un ascenseur). En zone agglomérée dense où les parcelles sont souvent peu étendues et les valeurs foncières ou immobilières très élevées, le coût de la mise en accessibilité est alors accru si la préemption de la parcelle voisine d'un ERP est inévitable.

En zone périurbaine ou peu dense, les ERP construits sont, quant à eux, fréquemment à l'écart du centre urbain en raison du coût du foncier. Pour assurer la continuité de la chaîne du déplacement, il est indispensable d'avoir des cheminements accessibles pour se rendre à ces ERP, mais, dans ce cas, le coût de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics peut être important comparativement à un ERP situé au centre de la commune.

Les transports, une nécessaire articulation

L'état d'accessibilité des transports est réalisé par le STIF (l'autorité organisatrice des transports en région Île-de-France) qui a la charge d'établir le schéma directeur d'accessibilité (SDA) des services de transport afin de rendre accessible le système de transport public à l'horizon 2015. Cependant, les élus des commissions locales sont souvent sollicités à ce sujet alors que leur collectivité n'est pas compétente dans le domaine des transports publics. D'autre part, les collectivités ne sont pas forcément informées des dispositions du SDA.

Les communes ou les EPCI doivent généralement être à l'initiative de la mise en accessibilité des points d'arrêt des lignes de bus, même si le financement¹⁷ est assuré par le STIF et la Région. Mais les collectivités locales doivent dialoguer avec les opérateurs de transport et le STIF pour savoir si les lignes de transport desservant leur territoire disposent de matériel roulant accessible et si elles sont déclarées accessibles aux usagers à mobilité réduite. En effet, une ligne de bus parcourt souvent plusieurs communes ou dessert des secteurs situés en dehors d'un territoire intercommunal, ainsi la collectivité locale peut aisément communiquer sur les travaux de mise en accessibilité des points d'arrêt de son territoire mais connaît rarement l'état d'avancement de l'accessibilité sur les autres communes.

La voirie et les espaces publics, des zones d'ombre

Des collectivités territoriales s'interrogent sur l'obligation d'analyser l'accessibilité de la voirie et des espaces publics au travers d'un PAVE alors que la loi n'impose pas formellement la mise en accessibilité de la voirie existante. La loi ne prévoit aucune sanction à l'égard des propriétaires ou gestionnaires de la voirie¹⁸ qui n'auraient pas rempli leur obligation d'élaboration de PAVE. Cependant, le législateur mise sur le rôle persuasif des usagers ou des associations qui pourront, le cas échéant, les poursuivre en justice.

Le diagnostic se limite à l'ensemble des voies ouvertes à la circulation publique et des espaces publics. Les voies et les espaces extérieurs des grands ensembles d'habitation, des lotissements résidentiels ou des zones d'activités économiques sont exclus du PAVE à condition qu'ils appartiennent au domaine privé et que leur usage soit privatif (souvent avec un accès contrôlé). De part leur fonction (habitat ou travail), ces lieux suscitent un grand nombre de déplacements ; il est alors préjudiciable que leur accessibilité ne soit pas forcément examinée.

Des configurations de voirie sont tellement contraignantes que leur mise en accessibilité nécessite de repenser intégralement leur fonction. À titre d'exemple, les rues étroites sans possibilité d'élargissement, sans trottoirs ou avec des trottoirs de largeurs insuffisantes doivent être réaménagées afin que la circulation piétonne soit privilégiée au détriment de la circulation des véhicules motorisés ou des espaces de stationnement. Cependant, des élus redoutent parfois les reproches d'autres usagers et préfèrent différer ce type d'aménagement.

Enfin, les collectivités se plaignent régulièrement que la mise en accessibilité de la voirie puisse être entravée par les concessionnaires du domaine public tels que les entreprises de réseaux téléphoniques, d'électricité, d'assainissement ou bien les commerces (terrasse de café, mobilier publicitaire, etc.) qui ont tendance à s'approprier l'espace public.

¹⁷ Les études sont subventionnées par le STIF dans la limite de 300 euros par point d'arrêt et les travaux sont pris en charge à 50% par le STIF et l'autre moitié par la Région.

¹⁸ La loi prévoit par contre des sanctions au regard des propriétaires d'ERP et des responsables de l'exécution des travaux s'ils ne respectent pas leur obligation de mise en accessibilité.

Les logements accessibles, un recensement pour relier l'offre à la demande

La définition d'un logement accessible peut porter à débat. Les collectivités et les bailleurs font la distinction entre un logement adapté et un logement adaptable. Au sens de la loi, un logement accessible semble signifier un logement adapté.

Recenser l'offre de logements accessibles demande aux collectivités locales de solliciter l'ensemble des propriétaires alors que l'habitat existant n'est pas concerné par les obligations de diagnostic, ni de mise en accessibilité¹⁹. En conséquence, toutes les actions conduites par les propriétaires seront des actions volontaristes, même si des aides financières existent²⁰.

Les collectivités territoriales ont une compétence sur la politique de l'habitat mais leur compétence de gestion est limitée du fait que le patrimoine communal est généralement réduit et que leur autorité sur les bailleurs ou les propriétaires est faible à l'exception éventuelle des offices publics de l'habitat.

Cette situation dissuade généralement les commissions locales de se préoccuper de cette mission. Cependant, quand elles traitent de cette problématique, les commissions se limitent aux logements sociaux. Aucune action n'est menée sur les logements du secteur privé, alors que les communes pourraient sensibiliser ou inciter les propriétaires-bailleurs et les agences immobilières. En effet, les propriétaires-bailleurs sont très souvent réticents à l'adaptation de leur bien car ils craignent une perte de valeur de leur patrimoine immobilier, des difficultés ou une spécialisation de location et une obligation contraignante de remise en état du logement. D'autre part, l'aménagement des parties communes d'un immeuble du secteur privé exige l'avis favorable de l'assemblée des copropriétaires mais cette décision est difficile à obtenir en raison des conséquences financières (charges supplémentaires).

Pour le secteur conventionné, les collectivités sollicitent et consultent souvent les bailleurs sociaux qui sont plus ou moins réactifs à cette question. Des bailleurs sociaux connaissent relativement bien leur parc, certains ont enclenché leur démarche de diagnostic et enfin d'autres bailleurs n'ont pas encore engagé leur réflexion. Par ailleurs, quelques bailleurs expriment le risque d'une spécialisation des immeubles de logements à destination d'un public handicapé et redoutent l'impact de la mise en accessibilité (création d'un ascenseur par exemple) sur les charges de gestion locative.

Au-delà du recensement de l'offre de logements accessibles, le sujet principal est la mise en relation réelle de l'offre et de la demande. Il faut bien évidemment connaître l'offre de logements, mais également la demande pour ensuite pouvoir attribuer le logement adapté aux besoins de la personne handicapée. Le plus souvent, les demandeurs déclarant un handicap sont dorénavant identifiés mais le handicap des locataires occupant un logement est partiellement connu (sauf si, en raison de sa déficience, la personne effectue une demande particulière de changement ou d'adaptation de logement). D'autre part, les bailleurs sociaux ainsi que les communes ou les EPCI ne maîtrisent pas forcément les attributions des logements, car certains d'entre eux (de surcroît, les plus récents et souvent les plus accessibles) sont réservés aux organismes financeurs des programmes de construction de logements (collecteurs du 1% logement, Conseil régional, Préfecture, commune, etc.).

¹⁹ À l'exception des parties communes des bâtiments d'habitation collectifs qui font l'objet de travaux ou des bâtiments existants où sont créés des logements par changement de destination.

²⁰ Les subventions pour l'adaptation de l'habitat sont exposées à la page 40.

Besoin d'un cadre pour un rapport annuel exploitable

La législation ne précise pas le contenu et le format du rapport annuel. Ainsi, nombreuses communes ou EPCI s'interrogent sur les attendus de ce rapport. N'ayant pas de retour de la part des destinataires (préfectures, conseils généraux et CDCPH), les collectivités locales pensent souvent que les destinataires y portent peu d'intérêts.

Cependant, étant donné le faible avancement des diagnostics des ERP et des PAVE, peu de communes ont pu véritablement alimenter leur rapport, malgré les injonctions préfectorales.

Accessibilité et protection du patrimoine architectural, un compromis à trouver

Le décret n°2006-555 du 17 mai 2006 peut accorder des dérogations en cas de contraintes liées à la conservation du patrimoine architectural dès lors que les travaux doivent être exécutés sur un ERP situé aux abords et dans le champ de visibilité d'un monument historique classé ou inscrit, en zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ou en secteur sauvegardé et que ces travaux sont de nature à porter atteinte à la qualité de ces espaces protégés.

Le mariage entre préservation patrimoniale et accessibilité du bâti ou de la voirie ne va pas de soi et suscite beaucoup de discorde entre les associations représentant les personnes handicapées et les architectes des bâtiments de France (ABF). La position des élus est souvent délicate étant donné qu'ils doivent faire face parfois à un véritable dilemme pour satisfaire des exigences réglementaires divergentes. Les associations ne comprennent pas certains refus d'aménagement de la part des ABF. Le dialogue et la sensibilisation de l'ensemble des acteurs est alors l'occasion de rechercher des solutions architecturales permettant le compromis.

Certes, les aménagements dans les zones de protection du patrimoine sont généralement plus onéreux en raison de la qualité de conception et des matériaux utilisés, mais, en contrepartie, le retour sur investissement est envisageable sur le long terme si l'embellissement lié à l'aménagement (une place d'un centre urbain, par exemple) bénéficie à l'attractivité du territoire.

4.5 Des approches différentes, sans garantie de cohérence

La souplesse d'actions laissée par la législation et l'absence de guide fourni par les organismes de l'État pour mener à bien les missions des commissions conduisent à des situations disparates d'une collectivité locale à une autre (composition et représentativité, concertation et organisation, actions et financement). D'autre part, chaque propriétaire d'ERP de catégorie 1 à 4 doit exécuter un ou des diagnostics d'accessibilité et chaque commune ou EPCI un PAVE, mais les critères et les méthodes des audits peuvent être différentes et il n'est pas certain qu'ils répondent tous aux besoins des usagers handicapés.

Les échanges et l'articulation des actions ou des compétences avec les structures supracommunales (EPCI, Conseil général, Région, État, STIF) ne sont pas systématiquement effectués au sein des commissions.

Face aux enjeux économiques et pour respecter les délais de mise en œuvre, des collectivités ont tendance à examiner le caractère dérogatoire de la loi. À l'inverse, d'autres collectivités proposent que la commission opte pour une approche globale de l'accessibilité, soit au travers d'une démarche de développement durable, soit selon les principes de l'égalité des droits et des chances, de la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Ces collectivités traitent alors aussi bien les aspects culturels et sportifs, les

questions de l'emploi, de l'insertion professionnelle et de la scolarisation ainsi que la sensibilisation des acteurs et de la population.

En absence de cadrage technique, le choix d'une mise en accessibilité « décentralisée » devant répondre aux attentes locales ne garantit pas la cohérence des actions sur l'ensemble du territoire régional et risque même de produire une accessibilité parcellaire et éparse.

4.6 Le financement, l'obstacle majeur

Face aux enjeux financiers considérables (estimés sommairement dans ce rapport), la loi est particulièrement silencieuse sur le financement des missions des commissions locales. Les obligations récentes d'effectuer des diagnostics ou des travaux d'accessibilité du patrimoine communal ou communautaire (ERP, voirie et espaces publics) peuvent peser sur les ressources budgétaires des collectivités, surtout dans un contexte économique défavorable.

D'autre part, le développement des compétences et responsabilités à la charge des communes et des EPCI engendrent, en général, une progression plus importante des dépenses que celles des recettes ordinaires (fiscalité locale). Dans ces circonstances, la marge financière est faible et implique des choix budgétaires conséquents, parfois au détriment de l'accessibilité du cadre de vie.

Sans nouvelle source de financement, les collectivités locales réalisent, le plus souvent, les études ou les travaux dans le cadre du budget courant de chaque service. Peu de communes ont adopté le principe d'un budget propre à l'accessibilité et si, c'est le cas, le budget alloué ne permet pas d'envisager une mise en accessibilité de la chaîne du déplacement d'ici 2015, contrairement aux espérances du législateur. N'ayant pas les possibilités financières d'agir sur le rattrapage du cadre bâti et de la voirie existants, des communes ont pris le parti de concentrer leurs efforts uniquement sur les nouvelles réalisations (neuf ou rénovation importante) afin de pouvoir obtenir des subventions d'investissement, octroyées par l'État, la Région ou les Conseils généraux selon certaines modalités. D'autres communes ont seulement les moyens budgétaires pour exécuter les études.

Il faut également indiquer que les collectivités locales sont confrontées à des estimations financières de la mise en accessibilité peu précises du fait, par exemple, d'application systématique de ratios de prix d'établissement d'accessibilité ou de la méconnaissance de certains diagnostiqueurs. Ainsi, il peut être risqué pour les collectivités de s'engager auprès de la commission alors que l'évaluation et la programmation sont erronées.

Par ailleurs, toutes les collectivités locales n'ont pas appréhendé l'impact financier des prochains déclassements de voies départementales dans leur domaine routier.

La question financière est à l'origine de nombreuses inquiétudes et appréhensions de la part des collectivités territoriales. L'élan et les attentes suscités par la loi risquent de se heurter à des raisons et préoccupations économiques.

5 Les améliorations possibles

À partir des enseignements issus des entretiens, des expériences vécues et des bonnes pratiques, l'objet de ce chapitre est d'apporter des pistes de réflexion et des suggestions pour élaborer un éventuel guide informatif et pratique à destination de l'ensemble des acteurs concernés par les commissions locales pour l'accessibilité aux personnes handicapées.

5.1 Une composition élargie

Pour répondre aux objectifs de la loi et des commissions, il semble important que la liste des membres arrêtée soit la plus ouverte possible, facilitant ainsi le dialogue et le partage des avis. L'implication politique doit être primordiale en associant les élus des politiques sectorielles locales et/ou intercommunales. Afin d'obtenir une représentativité des personnes handicapées, les commissions doivent également s'assurer que tous les types de handicap soient représentés, en invitant, si nécessaire, les associations d'échelle départementale.

Par ailleurs, il est conseillé d'associer, le plus en amont possible, les organismes ou services institutionnels, les propriétaires-gestionnaires, ou les personnes susceptibles de participer aux travaux des commissions locales, comme par exemple :

- les responsables des services municipaux et/ou de l'intercommunalité
- un représentant du Conseil général,
- le correspondant accessibilité de la DDEA,
- un représentant de l'opérateur de transport public desservant le territoire,
- un ou plusieurs représentants des bailleurs sociaux,
- le président de l'association des commerçants de la commune²¹,
- un ou plusieurs directeurs d'établissements médico-sociaux du territoire,
- d'autres personnalités qualifiées dans le domaine de l'accessibilité.

Il est préférable pour le suivi de l'action et la continuité de la relation que ce soit les mêmes personnes qui prennent part aux commissions, mais, si un participant ne peut pas être présent à une réunion pour diverses raisons, il serait judicieux que le président d'une commission accepte une personne suppléante de la même entité (association ou organisme).

Pour faciliter la composition de la liste et rendre publique cette démarche, l'appel à participation à la commission peut se faire, par exemple, par la voie de la presse locale, des bulletins municipaux, des messages d'annonces sur le site internet de la collectivité ou sur les panneaux d'affichage municipaux (sur la voie publique ou dans les ERP publics) ou bien dans les réunions des comités de quartiers, lors de manifestations locales à l'image de la fête des associations, mais également dans le cadre du conseil d'administration du centre communal d'action sociale (CCAS).

5.2 Un pilote pour l'animation et le relationnel

Une bonne animation de la commission peut être favorisée si, au préalable, les rôles de chaque participant sont bien identifiés et reconnus par chacun des membres. La validation d'un règlement intérieur de la commission profite également à la bonne conduite de tous les invités.

²¹ Participation conseillée par la loi pour l'élaboration des PAVE.

Le pilotage, la clef du succès

L'organisation des commissions ne peut se faire sans qu'un pilotage technique interne à la collectivité soit souhaité, accepté et facilité par les élus et le directeur général des services de la collectivité. Ce pilotage des enjeux de l'accessibilité peut être mené par un référent ou un coordinateur identifié par l'ensemble des membres de la commission et par le plus grand nombre de personnels de la collectivité. Ce référent peut s'appuyer sur des correspondants « accessibilité » dans chaque service de la collectivité (surtout, si la collectivité est dotée de services ayant des effectifs salariés importants).

Pour faire de la question du handicap une question transversale au même titre que la sécurité ou de l'environnement, le référent doit permettre l'articulation et la cohérence des actions des services de la collectivité mais également celles des organismes partenaires ou prestataires de la collectivité. Il suit avec vigilance tout le processus de mise en accessibilité en apportant son soutien aux décideurs, concepteurs, techniciens, gestionnaires, chefs de projets et aux agents d'exécution. Il joue aussi le rôle d'assistant au pilotage technique de la commission locale en s'assurant :

- de l'accessibilité des réunions à tous les membres, en suivant si possible les recommandations contenues dans le document « Organiser une réunion accessible » produit par la délégation ministérielle à l'accessibilité du MEEDDAT (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire).
- de la présence à la date et l'heure de la réunion du plus grand nombre de participants,
- le cas échéant, de l'application du règlement intérieur de la commission,
- du respect du dialogue et de la concertation,
- systématiquement de la réalisation, la diffusion et la compréhension des comptes-rendus des réunions pour l'ensemble des membres de la commission,
- du maintien du rythme des réunions,
- le cas échéant, de l'organisation de groupes de travail informels.

Des associations participatives et concertées

Pour une meilleure prise en compte de l'accessibilité à tout pour tous, pour répondre aux besoins des différents usagers et pour réussir des aménagements efficaces, la concertation avec les associations d'usagers (handicapés ou non) est indispensable.

La loi est ambitieuse et inclut les associations dans toutes les instances d'élaboration, de programmation et de suivi de l'accessibilité (SDA, PAVE, CCDSA, annexe « accessibilité » du Plan de Déplacements Urbains et commissions locales). Il faut que les associations profitent de ces opportunités afin que leurs messages soient entendus par les organismes institutionnels en charge de mettre en œuvre l'accessibilité du cadre de vie. L'implication associative doit être alors à la hauteur de cet enjeu. Leurs vigilances et réactivités permettent d'influencer les décisions des élus, mais aussi de rappeler le caractère obligatoire et prioritaire de la mise en accessibilité malgré le manque de moyens financiers de nombreuses collectivités.

Simultanément, les collectivités doivent engager avec les associations une culture de la concertation et du consensus pour répondre aux objectifs fixés par la législation. Les

commissions permettent aux usagers du territoire d'exprimer leurs attentes, leur impatience mais aussi d'entendre les limites et les contraintes des gestionnaires de la collectivité.

Pour le cahier des charges, l'élaboration des diagnostics et le suivi des mises en oeuvre, il est conseillé que les collectivités associent, consultent ou pour le moins informent les représentants associatifs ou d'usagers handicapés. Les collectivités doivent s'assurer que les conditions soient propices au dialogue et à la concertation. Ainsi, à titre d'exemple, la communication des rendus des diagnostics doit être compréhensible par l'ensemble des participants, soit autrement que sous la forme d'un taux d'accessibilité²² d'un ERP ou d'un trottoir. Une collectivité peut également permettre à sa commission locale d'émettre un avis sur des projets d'aménagement urbain, de voirie ou de cadre bâti municipal.

Les collectivités ont la possibilité de se référer à la brochure « Réussir la concertation en matière d'accessibilité » réalisée par la délégation ministérielle à l'accessibilité du MEEDDAT.

Les services et les organismes partenaires impliqués

Les commissions locales ont pour finalité de devenir des observatoires locaux de l'accessibilité du cadre de vie. La commission est dévolue à être l'instance de la synthèse de l'information issue des diagnostics des ERP et de la voirie du territoire concerné. La commission a alors besoin de rassembler et d'analyser les diagnostics effectués par d'autres gestionnaires de patrimoine qui peuvent être une autre collectivité locale (commune ou EPCI), le Conseil général, le Conseil régional, les grandes administrations publiques rattachées à l'État ou bien des propriétaires privés.

Avec cet objectif, la relation et l'articulation entre les services de la collectivité et les organismes supracommunaux (cités précédemment) est indispensable. Ainsi, en échange de la communication des diagnostics commandités par les organismes partenaires, la commission pourrait leur transmettre le rapport annuel. À titre d'exemple, pour prendre la mesure de l'accessibilité des services de transport au regard de l'accessibilité des espaces publics et des ERP desservis, le STIF serait destinataire du rapport annuel (ou des diagnostics) de la commission locale et la commission aura connaissance de la programmation de mise en accessibilité du système de transport prévue dans le SDA du STIF.

Un dialogue réciproque avec l'intercommunalité

Toujours dans la perspective de garantir la cohérence des actions sur un territoire donné, les communes et l'intercommunalité avec laquelle elles partagent des compétences doivent débattre régulièrement de leurs problématiques.

Dans la situation de coexistence d'une commission communale ou de groupes informels communaux et une commission intercommunale, il est recommandé que les représentants de la commune et de l'EPCI s'invitent mutuellement lors des réunions de commissions ou de groupes afin d'assurer les échanges d'informations, la mise en commun des bonnes pratiques et la compréhension du rôle de chacun. Avec cet esprit d'interactivité, le rapport annuel de la commission intercommunale devrait également être diffusé à l'ensemble des communes adhérentes à l'EPCI.

Dans le respect des compétences de chaque entité, rien n'empêche aux communes qui le souhaitent de déléguer par voie de convention les diagnostics d'accessibilité à l'EPCI auquel

²² Le taux d'accessibilité est calculé en fonction de la présence ou non d'établissements d'accessibilité, la valeur de chaque élément étant pondérée. Cependant, un taux élevé ne signifie par forcément que l'ERP ou le trottoir peut être praticable.

elles sont affiliées ou plus largement de confier tout ou partie des missions de la commission communale à la commission intercommunale.

Par ailleurs, les EPCI peuvent exécuter des groupements de commandes pour l'ensemble des diagnostics d'accessibilité du territoire et proposer une mutualisation de service par la mise à disposition de personnels auprès des communes membres pour les aider à mettre en œuvre leur politique d'accessibilité.

Une gestion de l'accessibilité au quotidien

L'accessibilité du cadre de vie doit être assurée en permanence, au quotidien, à l'échelle de l'individu et sur tous les espaces (même au centimètre près). Ainsi, les collectivités doivent veiller à ce que les gestionnaires des ERP et de la voirie mais aussi les intervenants sur l'espace public (les entreprises des réseaux techniques, de collecte d'ordure ménagère ou de la propreté, les commerces et les riverains) s'engagent à respecter le maintien de l'accessibilité quel que soit leur intervention. De surcroît, les collectivités peuvent conditionner les accords de concessions des prestataires à la signature d'une charte ou d'un code de bonne conduite ou bien au respect d'un guide référentiel pour garantir au quotidien l'accessibilité aux personnes handicapées.

D'autre part, la collectivité se doit, à titre de modèle, de sensibiliser les agents de police municipale et le personnel municipal pour faire respecter ou ne pas enfreindre les règles d'accessibilité du cadre de vie (politique de stationnement, autorisation d'occupation temporaire de la voirie, implantation de mobilier urbain, travaux de voirie, gestion des déchets ménagers et des végétaux).

Le management de la gestion courante peut être également facilité par la mise en place d'un système de remontée d'informations ou d'une procédure de réclamation de l'utilisateur, comme par exemple la mise à disposition d'un formulaire (sur le site internet de la collectivité ou à l'accueil des ERP) pour signaler un problème gênant d'accessibilité des lieux. Par ailleurs, la collectivité peut communiquer (avec les médias en sa possession) les obstacles temporaires dus à des travaux ou interventions connus par ses services techniques.

Dépasser les obligations réglementaires

Les commissions pour l'accessibilité sont l'occasion de répondre localement et le plus efficacement possible aux besoins et attentes des personnes handicapées, parfois même en allant au-delà de la réglementation, surtout si la législation est silencieuse ou peu précise.

Par exemple, il peut s'agir de profiter de l'aménagement de trottoir pour mettre en accessibilité certains commerces de la commune (en réalisant des surélévations) ou de faciliter les échanges de logements entre réservataires de logements afin d'attribuer aux candidats des logements adaptés qui correspondent le mieux à leur handicap.

5.3 La formation et l'information, les conditions du succès

Pour atteindre les objectifs ambitieux de la loi n°2005-102, la sensibilisation, la formation et l'information pratique et technique des professionnels semblent incontournables. Cet apprentissage doit ancrer le « réflexe accessibilité » et insuffler une culture du handicap au sein des collectivités territoriales.

Les services de l'État proposent leurs conseils et expériences. Ainsi, les DDEA apportent leur appui technique auprès des collectivités locales, en particulier par l'intermédiaire d'un correspondant « Accessibilité » ou, par tradition, à travers l'Atesat (assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire). Le concours des

services de l'État est normalement gratuit pour les petites communes dans le cadre de conventions signées avec elles.

Les services de l'État (CERTU, CETE, DDEA), les CAUE ou les PACT-ARIM organisent régulièrement des journées d'information et d'échanges sur le thème de l'accessibilité à destination des techniciens des collectivités territoriales. À noter que, généralement, ces journées sont également ouvertes aux représentants associatifs qui peuvent alors expliquer de manière concrète et avec bon sens les obstacles auxquels les usagers handicapés sont confrontés au quotidien.

Afin de répondre aux nombreuses demandes d'informations des représentants des collectivités locales, il serait judicieux de diffuser aux mairies et EPCI un dossier comportant des outils techniques ou des publications de référence, telles celles du CERTU. Ce dossier pourra être constitué, par exemple, d'un modèle de cahier des charges pour le recours à un prestataire, d'un guide pour l'élaboration d'un diagnostic d'ERP et d'un guide pour la réalisation un PAVE.

Une charte régionale de l'aménagement et de la gestion de la voirie serait une mesure qui peut également contribuer à homogénéiser les aménagements de voirie sur un vaste territoire. Pour qu'elle soit influente, cette charte pourrait être annexée au Plan de déplacements urbains de la région Île-de-France (PDUIF).

Par ailleurs, les responsables techniques ou les référents « accessibilité » des collectivités territoriales s'organisent également en animant des réseaux d'échanges pour :

- mutualiser les savoirs, les expertises et les bonnes pratiques,
- assurer la diffusion auprès de tout acteur en quête de réponses,
- partager des outils méthodologiques,
- formaliser des argumentaires pour sensibiliser les élus, les techniciens, les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre, les associations et les usagers.

À noter que l'association des ingénieurs territoriaux soutient ce type de démarche.

Enfin, l'utilisation des résultats issus des diagnostics d'accessibilité pourrait faire l'objet d'une communication des lieux accessibles ou du moins des éléments d'accessibilité des ERP du territoire de la commission. Par exemple, lors de l'élaboration ou de l'actualisation du guide des services et commerces d'une commune, il serait possible de compléter ce guide par l'ajout de l'indication d'accessibilité des lieux ou alors à l'occasion d'une manifestation culturelle se déroulant sur plusieurs lieux, la communication de l'accessibilité des sites serait appréciée par le public handicapé.

5.4 Un besoin de conseils méthodologiques

Les collectivités territoriales sont demandeuses d'un cadre méthodologique et organisationnel pour mener à bien les missions des commissions pour l'accessibilité. Au regard des expériences des commissions actives, certaines étapes, présentées ci-après, paraissent incontournables pour rendre une commission efficiente :

- 1- L'engagement formel de la collectivité lors de la création de la commission (délibération en conseil municipal ou communautaire puis diffusion aux partenaires pouvant participer à la commission),
- 2- Le pilotage de la commission par la nomination d'un référent au sein de la collectivité,
- 3- La concertation tout le long du processus avec les personnes handicapées préalablement identifiées et appelées à participer aux travaux de la commission. Une consultation de l'ensemble des partenaires par une écoute et le recensement des

contraintes, des attentes et des besoins. La concertation avec les usagers nécessite du temps mais permet de limiter des erreurs parfois coûteuses,

- 4- Le cas échéant, le choix vigilant d'un prestataire par la vérification de l'expérience dans le domaine de l'accessibilité et selon les missions souhaitées (soit assistance à maîtrise d'ouvrage pour la définition des besoins, la rédaction des cahiers des charges ou l'animation de la commission locale, soit prestation de diagnostic des ERP et/ou réalisation du PAVE),
- 5- La connaissance de l'état de l'accessibilité du cadre vie, grâce aux diagnostics de tous les ERP de catégorie 1 à 4 (de propriété publique ou privée) et du PAVE,
- 6- Le plan d'actions comportant une programmation pluriannuelle des aménagements en faveur de la mise en accessibilité de la chaîne de déplacements. Ce plan doit transparaître l'émergence des priorités en fonction des capacités budgétaires de la collectivité,
- 7- Les préconisations techniques pour la mise en œuvre pouvant être déclinées sous la forme de cahier, charte, fiches ou guide,
- 8- Le suivi des actions par le référent et les usagers. La confrontation et l'adaptation à la réalité du terrain. L'accompagnement de la réalisation au quotidien,
- 9- L'information en continu (site web, bulletin local, etc.) à l'ensemble des partenaires et usagers.

La programmation de la mise en accessibilité de la chaîne de déplacements peut se construire selon une approche globale à partir de :

- la délimitation des zones résidentielles les plus peuplées,
- la localisation de l'offre de logements accessibles,
- l'identification des ERP les plus fréquentées ainsi que de leur zone de chalandise,
- le repérage des itinéraires et cheminements principaux pour relier les secteurs les plus fréquentés depuis les arrêts de transports (gare, station, arrêt de bus).

Le recensement de l'offre de logements accessibles peut être conduit selon les propositions suivantes :

- la définition des secteurs favorables à l'adaptation des immeubles (topographie, date d'achèvement de la construction, catégorie et nombre de bailleurs, etc.),
- la réalisation et la diffusion aux bailleurs d'une grille d'analyse de l'accessibilité d'un logement,
- la mise en place d'une procédure de recensement avec les bailleurs (par exemple lors des états de lieux d'entrée ou de sortie).

Les outils d'un système d'information géographique (SIG) permettent d'élaborer la programmation des interventions à condition que les informations issues des diagnostics d'accessibilité des ERP, du PAVE et du recensement de l'offre de logements accessibles soient préalablement enregistrées. Ces outils facilitent également la communication visuelle du plan d'actions. Cependant, un nombre non négligeable de communes ne sont pas équipées d'outils de programmation, de suivi et d'évaluation tels que ceux proposés par un SIG.

5.5 La nécessité de financements complémentaires et spécifiques

Les ressources financières de nombreuses collectivités territoriales ne permettent pas de répondre à tous les objectifs et obligations de la loi n°2005-102. Malheureusement la loi n'apporte pas de nouvelles dispositions financières incitatives pour les collectivités territoriales. Ces collectivités sont contraintes alors d'effectuer des arbitrages financiers, des choix de politique locale ou de rechercher des financements complémentaires.

Peu d'organismes ou institutions financent des travaux spécifiquement dédiés à la mise en accessibilité sur le cadre bâti ou la voirie existants. Cependant, les communes et EPCI peuvent mobiliser d'autres sources de financement auprès de l'État, la Région ou des Conseils généraux dans le cadre d'une opération plus large de réhabilitation d'un ERP, de logements ou d'une rénovation de voirie, offrant ainsi l'opportunité d'intégrer la mise aux normes de l'accessibilité.

Ces aides sont conditionnées aux critères d'éligibilité des financeurs, qui sont généralement :

- les bénéficiaires (taille ou situation de la commune ou de l'EPCI),
- la nature de l'opération (objectifs des travaux),
- les modalités de financement (montant de subvention plafonné, taux de subvention maximum du coût hors taxe de l'opération, participation éventuelle et préalable d'autres financeurs).

L'État, la Région et les Conseils généraux (surtout ceux de grande couronne) proposent une large gamme d'aides financières en faveur d'opérations pouvant inclure des travaux de mise en accessibilité. Pour bénéficier des subventions, les communes et les structures intercommunales doivent en avoir connaissance, les étudier et en formuler la demande. Un panorama non exhaustif des aides financières mobilisables est alors présenté ci-après.

Profiter de l'incitation fiscale

Le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), défini par les articles L1615-1 à L1615-13 du code général des collectivités territoriales, permet aux communes et leurs groupements de se faire rembourser une partie la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) acquittée pour leurs dépenses réelles d'investissement. Le taux de compensation forfaitaire est fixé à 15,482 %, à compter de 2003. L'article 51 de la loi de finances pour l'année 2004 a rendu éligibles à ce fonds les dépenses de voirie réalisées par une collectivité locale sur le domaine public routier de l'État ou d'une autre collectivité. Cet article, qui déroge au principe de propriété, résout notamment le problème de l'intervention des communes sur la voirie départementale.

Solliciter les politiques contractuelles territoriales

Dans le cadre des dispositifs contractuels existants (contrat de projets État-Région, contrat particulier Région-Département, contrats territoriaux associant une collectivité territoriale à la Région et/ou au Conseil général), des financements sont mobilisables pour des projets préalablement identifiés de construction ou restructuration d'établissements publics, ou bien de création et d'aménagement d'espaces publics ou de liaisons routières.

À titre d'exemple, les contrats ruraux apportent une aide conjointe de la Région et du Conseil général d'un département de grande couronne aux communes ou aux structures intercommunales de moins de 2 000 habitants pour la réalisation d'un projet d'aménagement. Les opérations subventionnables à 45% par la Région et à 35% par le

Département peuvent être une mise en valeur d'un village par des travaux sur l'espace public, la création de promenade publique, l'amélioration de bâtiments communaux ou bien encore l'aménagement d'une zone d'activités intercommunale.

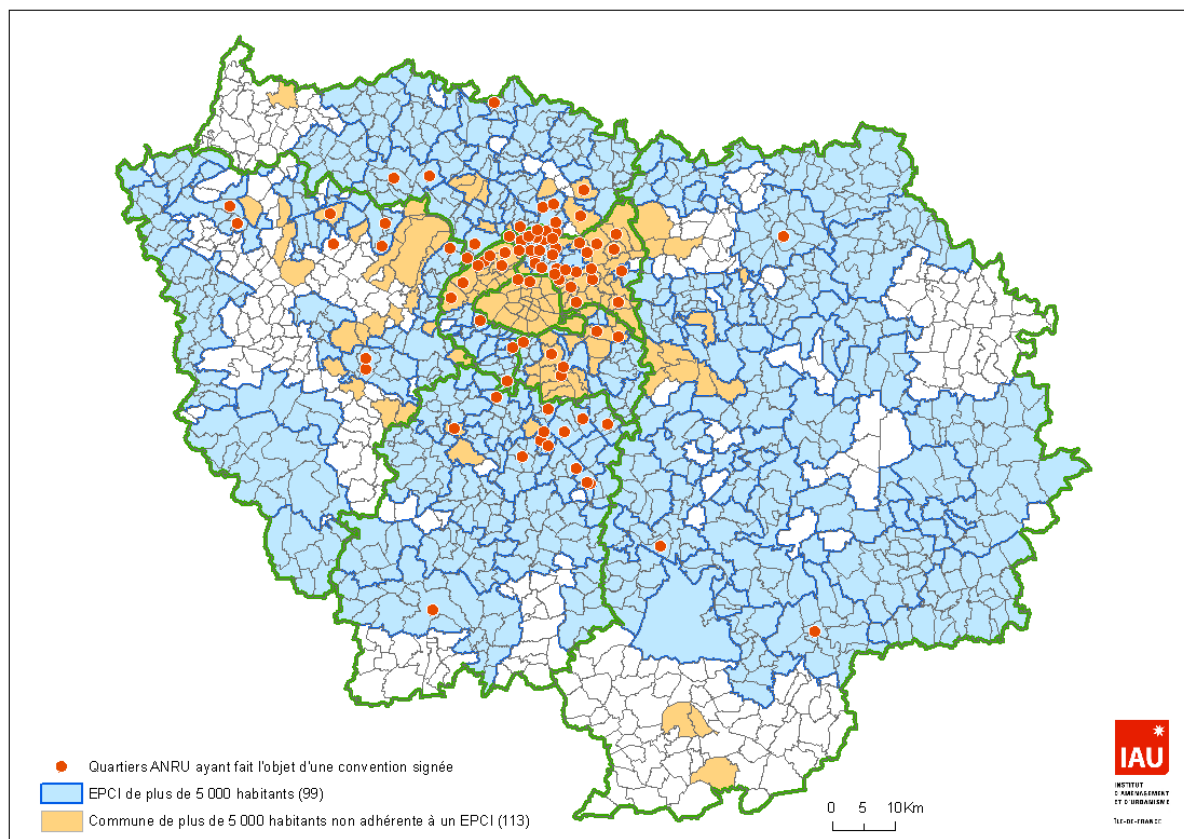
Le Conseil général des Yvelines précise que les travaux de mise en valeur des espaces publics ou ceux de construction ou d'aménagement permettant d'assurer l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments publics antérieurs à 1985 peuvent constituer une opération finançable dans le cadre d'un contrat rural ou départemental.

Les quartiers en rénovation urbaine, une occasion de penser la ville accessible à tous

Introduit par la loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et subventionné par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le programme de rénovation urbaine se caractérise, généralement, par des projets portant aussi bien sur l'habitat (réhabilitation, démolition, relogement, reconstitution et création de l'offre locative sociale), sur la voirie et les espaces publics (création et réaménagement de voirie ou d'espaces publics, requalification des espaces extérieurs, résidentialisation) et sur les établissements recevant du public (amélioration et construction d'établissements de proximité ou bénéfique à l'attractivité du territoire). L'approche territoriale de ce dispositif de la politique de la ville permet d'intervenir sur du patrimoine privé ou public.

Ainsi, une véritable opportunité se présente pour rendre accessible à tous des espaces de vie qui cumulent des difficultés sociales et économiques.

Plus de 90 quartiers ayant un projet de rénovation urbaine engagé



La restructuration urbaine de ces quartiers bénéficie de financement important et spécifique dans le cadre des conventions partenariales²³ pour la mise en œuvre du projet de renouvellement urbain. Plus de 90 conventions ont été signées en Île-de-France, concernant plus de 70 communes et représentant, à ce jour, un programme de construction de plus de 30 000 logements²⁴, dont un tiers situé en Seine-Saint-Denis. Pour l'ensemble des conventions signées en Île-de-France avant le 1^{er} janvier 2009, le coût des opérations est évalué à plus de 10 milliards dont 3 milliards subventionnés par l'ANRU. En 2008, Le programme de l'ANRU accorde une subvention pour les travaux d'accessibilité ou d'adaptation de logements dans le cadre d'une réhabilitation ; le montant de cette subvention est plafonné à 13 000 euros²⁵ par logement et ne dépasse pas 40% du coût HT des travaux.

Bénéficiaire de la rénovation ou de l'obsolescence d'établissements recevant du public

Outre les dispositifs contractuels, les collectivités locales peuvent bénéficier d'aides financières de la Région et du Conseil général (surtout de grande couronne) pour la construction ou la réhabilitation de nombreux ERP (culturels, sportifs, sociaux, de santé ou de tourisme). Selon la nature de l'établissement, la Région subventionne généralement entre 20% et 60% du montant de l'opération.

Les acquisitions foncières nécessaires à la réalisation ou à la réhabilitation d'un établissement public ou de commerces multiservices peuvent également faire l'objet d'une sollicitation du fonds départemental d'action foncière du Conseil général des Yvelines.

Hors région Île-de-France, quelques collectivités locales mettent en place une aide pour favoriser l'accessibilité des locaux commerciaux, l'exemple de la ville de Grenoble est le plus connu : l'aide s'élève à 30% du montant HT des travaux engagés par les commerçants dans la limite de 2 500 euros par établissement.

Toute intervention sur la voirie et les espaces publics est une opportunité

Hors opérations contractuelles, le soutien financier pour la mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics des collectivités locales peut se faire par le biais :

- de l'aménagement de la voirie communale ou communautaire (trottoirs, sécurité, signalisations, etc.), subventionné par les contrats triennaux de la voirie pour le Conseil général de Seine-et-Marne²⁶ et des Yvelines, l'aide à l'amélioration de la voirie du Conseil général de l'Essonne et le fonds départemental d'aide aux communes du Conseil général du Val d'Oise (majoré en cas de travaux de voirie) ;
- des opérations de sécurisation aux abords d'établissement d'enseignement (écoles ou collèges) financées en partie par les Conseils généraux de l'Essonne, de la Seine-et-Marne et du Val d'Oise ainsi que par la Région dans le cadre des plans de déplacement d'établissements scolaires (PDES)²⁷ ;

²³ Généralement, les conventions sont signées par les communes et les EPCI, l'ANRU, les principaux bailleurs sociaux du quartier, Foncière logement pour les organismes gestionnaire du « 1% logement », une société d'économie mixte d'aménagement, la caisse des dépôts et parfois par le Conseil général.

²⁴ Ces nouveaux logements et immeubles devront respecter les récentes normes d'accessibilité des bâtiments d'habitation collectifs.

²⁵ Ce montant peut atteindre 50 000 euros selon les éventuelles dérogations.

²⁶ La subvention attribuée par le Conseil général de Seine-et-Marne est majorée à 50% du montant HT des travaux en cas de création ou d'élargissement de trottoirs permettant une meilleure accessibilité.

²⁷ Le coût de l'étude des PDES est cofinancé par l'ADEME (50%) et la Région (20%), les travaux sur voirie sont subventionnés par la Région à hauteur de 50% du coût HT.

- des aménagements en faveur des circulations douces ou d'apaisement de la circulation routière en agglomération de type zone 30 ou aire piétonne, soutenus par la Région dans le cadre d'un contrat de « réseaux verts » et sous certaines conditions par les Conseils généraux de l'Essonne, des Yvelines et du Val d'Oise ;
- de la mise en accessibilité des emplacements d'arrêt de véhicules de transport collectif, dont les études sont subventionnées par le STIF dans la limite de 300 euros par point d'arrêt et les travaux sont financés intégralement par le STIF et la Région ;
- des opérations du PDUIF lors des contrats d'axe (élargissement des espaces dédiés aux transports collectifs et aux circulations douces, par exemple) et de pôle (parvis d'une gare par exemple), subventionnées par le STIF et la Région ;
- de la requalification des zones d'activités économiques, aidée par la Région et tous les départements de grande couronne ainsi que par le Val-de-Marne pour le financement des études.

A noter que le décret n°2006-1657 du 21 décembre 2006 impose aux collectivités territoriales la mise en accessibilité des voies, des cheminements existants ou des espaces publics « à l'occasion de la réalisation de voies nouvelles, d'aménagements ou de travaux ayant pour effet de modifier la structure des voies ou d'en changer l'assiette ou de travaux de réaménagement, de réhabilitation ou de réfection ».

L'adaptation des logements du parc privé, faire connaître les aides mobilisables

L'État par l'action de l'agence nationale de l'habitat (ANAH), la Région et les Conseils généraux apportent leur aide financière aux propriétaires occupants ou aux bailleurs pour des travaux d'adaptation et d'accessibilité du logement privé. Ces aides sont accordées sous certaines conditions de ressources. À titre d'information, l'ANAH a subventionné en 2008 l'adaptation de près de 1 600 logements situés en Île-de-France et le Conseil régional une centaine de logements.

Au demeurant, les personnes handicapées ayant moins de 60 ans peuvent bénéficier d'une aide individuelle pour l'adaptation de leur habitat dans le cadre de la prestation de compensation du handicap (PCH)²⁸ et/ou du fond départemental de compensation. Les personnes ayant cotisées à un ou plusieurs caisses de retraites (CNAV, MSA, RSI, etc.) peuvent obtenir également un financement dont les modalités différentes selon les régimes.

L'adaptation des logements du parc social, une ingénierie à mettre en place

La loi n° 2001-1247 du 21 décembre 2001 a institué une déduction des dépenses engagées pour l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap sur le montant de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) versée aux collectivités territoriales par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM). L'État majore la dotation globale de fonctionnement pour compenser les pertes de recettes fiscales de la collectivité locale. Ainsi, dans les logements des immeubles gérés par les organismes HLM et dont la construction date de plus de 15 ans²⁹, le financement est pratiqué par dégrèvement de la TFPB. Donc, à part l'ingénierie et le portage financier consenti par le propriétaire, le coût des

²⁸ La compensation est évaluée par une équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et financée par l'État (via la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie - CNSA) et le Conseil général. Dans la limite de 10 000 euros tous les 10 ans, le taux de subvention est fixé à 100 % pour un montant de travaux inférieur à 1 500 euros et 50% au-delà.

²⁹ Après 15 ans, l'immeuble de logement est assujéti à la TFPB.

travaux sont pris en charge par l'État. Cette mesure est, de fait, fortement incitative à l'adaptation de nombreux logements du parc HLM.

Indépendamment des subventions accordées dans le cadre des opérations de rénovation urbaine et de la compensation financière par la TFPB, les aides de la Région ou des Départements des Hauts-de-Seine et de l'Essonne peuvent compléter les dispositifs pour la mise en accessibilité des logements du parc social.

Les pistes de progrès

Ce tour d'horizon des aides mobilisables illustre la richesse des possibilités de financement, la multiplicité des financeurs, mais également la diversité des conditions d'octroi des subventions selon la nature des interventions. Une meilleure communication des aides existantes au profit de la mise en accessibilité du cadre de vie permettrait aux communes et EPCI de solliciter davantage les financeurs publics et d'envisager dans leur programmation des ressources financières supplémentaires.

Les modalités de financement peuvent varier fortement d'un département à un autre ou entre la Région et un Conseil général. Dans le but de faciliter la lisibilité de l'ensemble des dispositifs d'aides, il serait bénéfique d'harmoniser, tant que faire se peut, les critères d'éligibilité d'une aide qui peut être à la fois régionale et départementale.

Les aides actuelles permettent rarement de financer une opération dans son intégralité. Les financeurs pourraient éventuellement compenser encore plus les efforts financiers des collectivités locales en proposant des majorations de montants subventionnables en cas de projet de mise accessibilité. À l'avenir, les collectivités territoriales apprécieraient également que l'État les autorise à bénéficier du FCTVA pour l'ensemble des études et travaux d'accessibilité du cadre bâti, de la voirie et des espaces publics.

La complexité administrative de la constitution des dossiers et les délais de traitement des demandes peuvent décourager certaines collectivités locales ou propriétaires. Les prestataires missionnés par les collectivités locales pour répondre aux obligations d'une CCAPH devraient connaître les circuits de financements complémentaires et, si nécessaire, assister leur commanditaire pour le montage des dossiers de demande de subvention. D'autre part, les organismes financeurs pourraient, dans la mesure du possible, instruire plus rapidement ou en priorité les dossiers incluant des travaux de mise en accessibilité.

Par ailleurs, le soutien financier se limite uniquement aux dépenses d'investissement ; les collectivités doivent alors anticiper les conséquences de mise en accessibilité sur les budgets de fonctionnement (entretien, maintenance, formation, etc.) afin de gérer au mieux l'accessibilité au quotidien.

Annexes

Annexe 1 : Catégories des établissements recevant du public

Les Établissements Recevant du Public sont classés par types en fonction de la nature de leur exploitation (définis par le GN1 du règlement de sécurité contre l'incendie relatif aux établissements recevant du public). Ils sont également classés par catégories en fonction du nombre de personnes accueillies à l'intérieur des établissements.

L'article R. 123-19 du Code de la Construction et de l'Habitation définit cinq catégories d'établissements réparties en deux groupes.

Le 1^{er} groupe comporte :

- la 1^{ère} catégorie dont l'effectif est supérieur à 1 500 personnes ;
- la 2^{ème} catégorie dont l'effectif est compris entre 701 et 1 500 personnes ;
- la 3^{ème} catégorie dont l'effectif est compris entre 301 et 700 personnes ;
- la 4^{ème} catégorie dont l'effectif est inférieur ou égal à 300 personnes.

L'effectif est le nombre total de personnes ayant accès aux locaux à titre professionnel (employés de service) ou non professionnel (public).

En Île-de-France, la répartition du nombre d'ERP appartenant au premier groupe en 2008 est la suivante :

- 1^{ère} catégorie : 10% des ERP ;
- 2^{ème} catégorie : 15,5% des ERP ;
- 3^{ème} catégorie : 33,5% des ERP ;
- 4^{ème} catégorie : 41% des ERP.

Le 2^{ème} groupe correspond à la 5^{ème} catégorie, soit les établissements dans lesquels l'effectif du public est inférieur au minimum fixé par le règlement de sécurité pour chaque type d'exploitation. Seul l'effectif du public est pris en considération. De nombreux locaux commerciaux et de services sont classés en 5^{ème} catégorie

Annexe 2 : Estimation du linéaire de voirie urbaine à diagnostiquer

L'estimation du linéaire de voirie urbaine à diagnostiquer dans le cadre d'un PAVE se base sur le croisement de deux sources d'information géographique :

- la couche Routes de Top Adresses® de l'IGN,
- la couche Mode d'Occupation du Sol (MOS) de l'IAU îdF.

Afin de quantifier le linéaire de voies ouvertes à la circulation publique, une sélection des segments de routes praticables par les piétons a été extraite de la base de données Top Adresses®, à partir des intitulés du champ « Nature » suivants : « Route empierrée », « Route à 1 chaussée », « Route à 2 chaussées », « Chemin », « Sentier », « Escalier ».

Pour prendre en considération uniquement les voies en agglomération, tous les espaces urbains du MOS ont été retenus à l'exception des espaces où la circulation piétonne est interdite ou non ouverte au public, soit les postes du MOS correspondant aux établissements ou installations radioélectriques, de production d'eau, d'assainissement, de chaleur, d'électricité, de gaz, de pétrole, de traitement des déchets, mais aussi ceux des emprises de transport ferré, d'autoroutes ou de voies rapides.

Annexe 3 : Filocom

Le système d'observation statistique des logements, dénommé Filocom correspond à un traitement automatisé de données issues des fichiers fiscaux et fonciers. Ses principales finalités sont l'aide à la définition et à la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat, l'aide à la programmation du logement social, à l'observation et à l'évaluation des politiques publiques.

Filocom est un fichier sur le logement construit par la Direction Générale des Impôts pour les besoins du MEEDDAT. Ce fichier Filocom est constitué à partir du fichier de la Taxe d'Habitation (TH) auquel sont rattachés : le fichier foncier (des propriétés bâties), le fichier des propriétaires et le fichier de l'Impôt sur les Revenus des Personnes Physiques (IRPP ou IR).

La taxe d'habitation est due :

- pour tous les locaux meublés affectés à l'habitation,
- pour les locaux meublés occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la taxe professionnelle,
- pour les locaux meublés sans caractère industriel ou commercial occupés par des organismes de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que par les établissements publics autres que scientifiques, d'enseignement et d'assistance.

Ne sont pas imposables à la taxe d'habitation :

- les locaux passibles de la taxe professionnelle lorsqu'ils ne font pas partie de l'habitation personnelle des contribuables (notamment certains meublés)
- les bâtiments servant aux exploitations rurales
- les locaux destinés au logement des élèves dans les écoles et pensionnats
- les bureaux des fonctionnaires publics.

Annexe 4 : Le parc locatif social

Les données ayant permis la réalisation de la carte sont issues de l'enquête « Parc locatif Social » au 1^{er} janvier 2005. Cette enquête recense l'ensemble des logements locatifs sociaux gérés ou appartenant aux catégories d'organismes suivantes :

- Offices publics d'HLM et OPAC
- Sociétés Anonymes d'HLM
- Sociétés d'Économie Mixte de construction
- Filiales immobilières de la SCIC (Groupe Caisse des Dépôts et Consignations) : SCI de la SCIC, CIRP et CIRS.

Seuls les logements loués avec bail sont pris en compte. Ne sont donc pas enquêtés les logements foyers, les résidences (personnes âgées, universitaires, etc.) et les diverses structures d'hébergement.

Glossaire des sigles

ABF : Architecte des bâtiments de France

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AMF : Association des Maires de France

ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

APAJH : Associations pour adultes et jeunes handicapés

APF : Association des paralysés de France

CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement

CCAPH : Commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCDSA : Commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité

CCH : Code de la construction et de l'habitation

CDCPH : Conseil départemental consultatif des personnes handicapées

CERTU : Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

CETE : Centre d'études techniques de l'établissement

CG : Conseil général

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CIAPH : Commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées

DDEA : Direction départementale de l'établissement et de l'agriculture

DREIF : Direction régionale de l'établissement d'Île-de-France

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

ERP : Établissement recevant du public

FCTVA : Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

FFB : Fédération française du bâtiment

HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

HLM : Habitation à loyer modéré

HT : Hors taxe

IGN : Institut géographique national

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

MEEDDAT : Ministère de l'écologie, de l'environnement, du développement durable et de l'aménagement du territoire

PACT-ARIM : Propagande et action contre les taudis (*signification en 1940*)

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

PCH : Prestation de compensation du handicap

PDES : Plan de déplacements d'établissement scolaire

PDU : Plan de déplacements urbains

SDA : Schéma directeur d'accessibilité

SIG : Système d'information géographique

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

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

ZPPAUP : Zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

