

# Ville accessible à tous

Quelles solutions pour quels usages ?



## *Coordination des acteurs et articulation des dispositifs*

**Cadrage général :** *Marie Prost-Coletta Déléguée Ministérielle à l'Accessibilité -MEEDDM*

**Lyon**

**jeudi 14 octobre 2010**

## **Coordination des acteurs et articulation des dispositifs**

Dans un projet global, comme l'est « **Ville accessible à tous** » qui prône une approche globale de l'accessibilité tant au niveau de l'habitat, des activités, de l'éducation, des transports, des loisirs et la culture et qui souhaite prendre en compte l'ensemble des usagers-citoyens confrontés à des difficultés pour accéder à la ville et à ses différentes activités, pour des raisons d'ordre physique, géographique, culturel ou social, il était logique que vous arriviez à cette question cruciale mais difficile qu'est la coordination des acteurs.

Mais est-elle là ? Les conditions sont-elles réunies ?

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées renforce les obligations en termes d'accessibilité de toutes les composantes de la cité pour améliorer la qualité de vie des personnes à mobilité réduite et donc de tous ses habitants. Pour mettre en oeuvre cette volonté humaniste forte, pour atteindre cet objectif qualitatif, il importe que tous les décideurs politiques, économiques se mettent en oeuvre et bien entendu de façon coordonnée. Dans une société complexe, les lieux de décision sont multiples, les enjeux éclatés et la prise de décision devient elle-même plus complexe.

Pour atteindre ses objectifs la loi du 11 février 2005, qui en la matière s'inscrit dans la continuité de celle de 1975, porte en elle le besoin d'une approche et d'un travail coordonnés sur chacun des territoires. L'objet de cette loi englobe tant de facettes que seule une approche globale peut permettre d'atteindre ce projet sociétal d'une ville accessible.

La loi se nourrit donc de cette obligation de coordination mais elle apporte aussi à travers certains outils les moyens pour tenter d'y parvenir et progressivement le dispositif a été largement complété.

Cette complexité nous la vivons tous à travers nos différentes structures

### **I. Présentation de la Délégation Ministérielle de l'Accessibilité**

Ainsi en 1999, le ministre Gayssot a souhaité créer une structure transverse à qui il a confié la mission d'assurer la cohérence entre les différentes initiatives du MEEDDM en matière d'accessibilité, qu'il s'agisse des transports, de la voirie et du cadre bâti.

Ce qui signifie aujourd'hui coordonner les actions des différentes directions d'administration centrale, des services déconcentrés et du réseau scientifique et technique du ministère et servir d'interface ou de porte d'entrée pour les différents acteurs.

### **II. Comité Interministériel du Handicap**

Le gouvernement lui-même s'est réformé en 2010, il a créé le Comité Interministériel du Handicap. Ce changement de gouvernance a été voulu afin d'optimiser la politique du handicap en renforçant notamment la cohérence interministérielle et la transversalité de la politique du handicap.

Le secrétaire général du comité interministériel du handicap se doit d'assurer la coordination de la mise en oeuvre des décisions prises par celui-ci.

### **III. L'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle**

Instance placée auprès du Premier Ministre

Composée de toutes les parties prenantes de l'accessibilité soit 57 membres officiels et de nombreuses organisations ont été associées à ses travaux.

Il a 3 missions :

- il est chargé d'évaluer les progrès réalisés en matière d'accessibilité et de convenance d'usage des bâtiments d'habitation, des établissements recevant du public, des lieux de travail, de la voirie, des espaces publics, des installations ouvertes au public, des moyens de transports et des nouvelles technologies.
- Il est en outre chargé d'identifier et de signaler les obstacles à la mise en oeuvre des dispositions de la loi du 11 février 2005 susvisée en matière d'accessibilité et les difficultés rencontrées par les personnes handicapées ou à mobilité réduite dans leur cadre de vie.
- Sa troisième mission est de constituer un centre de ressources (rechercher, répertorier, valoriser et diffuser les bonnes pratiques en matière d'accessibilité et de conception universelle).

### **IV. La coordination au niveau local**

Un premier niveau de concertation, première étape de la coordination, a été franchi avec la mise en place des Commissions pour l'Accessibilité aux Personnes Handicapées (CAPH). On en dénombre 1 100 en commissions communales pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CCAPH) et 900 en commissions intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CIAPH). Fin 2010 si les collectivités qui ont annoncé l'installation de commissions avant la fin de l'année mènent à bien ces travaux on aura ainsi 80% de la population française vivant en communes de plus de 5 000 habitants qui sera couverte par une telle instance et 89 % pour les habitants vivant sur un territoire organisé en EPCI. Certes la composition des CAPH peut interroger, il y a bien 3 collèges (collectivités territoriales, usagers, personnes handicapées) mais l'absence des acteurs économiques et des différents décideurs limite les possibilités d'évoquer efficacement les différentes problématiques de l'accessibilité sur le territoire concerné.

Les chefs de mission, de projet dans les grandes villes sont des acteurs indispensables pour la mise en cohérence des actions des différents services. Il importe de la souligner.

### **Mais indépendamment : Une coordination nécessaire puisque la loi impose une obligation de résultats**

« La chaîne du déplacement, qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité, est organisée pour permettre son accessibilité dans sa totalité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite » (article 45 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005). Je pense que c'est cet aspect de la loi qui met le plus en évidence cette nécessité de coordination des acteurs.

Avec une résonance d'autant plus forte que la Cour administrative d'appel de Lyon a indiqué dans un arrêt du 1er juillet 2010 que d'ici le 11 février 2015 « la totalité de la chaîne du déplacement, hors réseaux souterrains de transports ferroviaires et de transports guidés, [devait] être accessible aux personnes handicapées ou à mobilité réduite, sous réserve des cas d'impossibilité technique avérée ».

Avec une vraie difficulté, puisque la loi du 11 février 2005 n'attribue pas le rôle de chef de file à l'une des collectivités territoriales. Ce silence renvoie donc aux responsabilités de chacun des acteurs. Certes « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » (article 72 de la Constitution).

Aujourd'hui je l'ai bien entendu à travers les Journées Territoriales de l'Accessibilité, qui se sont tenues sur tout le territoire à la demande de Jean-Louis Borloo et de trois de ses secrétaires d'Etat, les élus prennent totalement conscience de cette limite, chacun est compétent sur son territoire dans son domaine, mais lorsque plusieurs autorités sont compétentes sur le même territoire alors la gestion temporelle des interfaces peut devenir un vrai casse-tête pour les opérateurs, les services mais surtout et aussi pour le citoyen-usager.

On notera toutefois un secteur où les règles permettant de veiller à la cohérence du jeu des acteurs est établi : le domaine ferroviaire avec ses gares sur le réseau transeuropéen.

« Le gestionnaire de l'infrastructure ou l'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire des gares, qui a la responsabilité d'une gare ferroviaire, organise une consultation avec les entités responsables de la gestion des alentours, dans tous les cas de nouvelle construction dans le périmètre de la gare ou aux alentours, afin que les exigences d'accessibilité soient satisfaites non seulement dans la gare elle-même, mais aussi pour l'accès à celle-ci ». (STI PMR – spécifications techniques d'interopérabilité relatives aux personnes à mobilité réduite).

Niveau de la consultation certes mais celle-ci est obligatoire.

Pour tout usager ce qui semble logique, c'est de pouvoir accéder à la gare sans avoir à se préoccuper de savoir à qui appartient la section de trottoir, l'arrêt de bus ou le matériel roulant. L'efficacité de la politique d'accessibilité s'évalue au regard de la facilité et du confort des déplacements.

Pour veiller à la cohérence des approches et pour garantir la qualité des démarches, le législateur a en revanche mis à disposition des décideurs des outils de planification et de programmation.

Ainsi, les exploitants, gestionnaires et maîtres d'ouvrage se doivent d'élaborer entre 2005 et 2015 des documents de programmation et de planification tous basés sur le même principe : faire un état des lieux du bâtiment, de la voirie ou du système de transport au regard des obligations d'accessibilité et élaborer un programme d'action.

Il s'agit plus précisément :

- du schéma directeur d'accessibilité des services de transport dont est responsable l'AOT
- du plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE)
- des diagnostics d'accessibilité des établissements recevant du public

A ces outils spécifiques « accessibilité », il convient de rajouter :

- l'annexe « accessibilité » des plans de déplacements urbains (PDU)

- les PDU qui ont désormais pour mission d'améliorer l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite ainsi que le calendrier des décisions et réalisations.
- Les programmes locaux de l'habitat (PLH) : ceux-ci doivent définir, « pour une durée de six ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergement, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées » (article L302-1 du code de la construction et de l'habitation)

Et une articulation entre ces différents documents a été organisée :

- ainsi le PAVE fait partie intégrante du PDU lorsque celui-ci existe (article 45 de la loi 2005-102).
- le PAVE tient compte des dispositions du plan de déplacements urbains et du plan local de déplacements, s'ils existent (décret n°2006-1657 relatif au PAVE).
- le PDU est mis en œuvre par l'Autorité Organisatrice des Transports Urbains (AOTU). Cependant les décisions prises par les autorités chargées de la voirie et de la police de la circulation ayant des effets sur les déplacements dans le Périmètre Transport Urbain doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PDU.

Si on anticipe sur le droit applicable au 13 janvier 2011, il faut indiquer que la loi Grenelle II a modifié le code de l'urbanisme et a assuré une cohérence entre le Plan local d'urbanisme (PLU), le PDU et le PLH.

En effet, selon les articles L123-1 et suivants du code de l'urbanisme, le PLU comporte :

- un rapport de présentation
- un projet d'aménagement et de développement durables (PADD)
- nouveauté : des orientations d'aménagement et de programmation
- et le règlement

Les « orientations d'aménagement et de programmation » ont pour objectif d'opérationnaliser le PADD.

Selon l'article L123-1-4 du code de l'urbanisme, ces orientations d'aménagement et de programmation définissent :

- En ce qui concerne l'habitat : les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements.
- Elles tiennent lieu de PLH
- En ce qui concerne les transports et les déplacements : « l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement ».

- Elles tiennent lieu de PDU.

Le mode d'élaboration interne à ces différents documents impose également la coordination des acteurs :

- le PDU est certes réalisé à l'initiative de l'AOTU, mais les services de l'Etat ainsi que le Conseil Général et le Conseil Régional – en tant qu'autorité organisatrice des transports – sont nécessairement associés
- de même, les associations de personnes handicapées sont – à leur demande – obligatoirement incluses dans le processus de concertation.
- Cette obligation de concertation avec les associations de personnes handicapées qui en font la demande a été reprise pour l'élaboration des PAVE.
- L'élaboration du PAVE, en lui-même, nécessite la coordination de nombreux acteurs : le législateur a donné la compétence « Elaboration du PAVE » au maire, non pas en sa qualité de gestionnaire de la voirie communale, mais au nom d'une certaine vision globale de son territoire.
- Le PAVE porte sur toutes les circulations piétonnes et les aires de stationnement présentes sur le territoire communal. C'est pourquoi son adoption passe obligatoirement par une consultation de tous les gestionnaires de la voirie présents sur le territoire communal (Commune, EPCI, Conseil Général, Etat). Il s'agit d'un avis conforme sur la partie du PAVE qui concerne les voies gérées par ces organismes.
- afin d'assurer la continuité de la chaîne du déplacement, le ministère chargé des transports a fortement conseillé aux AOT qui élaborent leur SDA de coordonner leurs actions avec les autres AOT concernées par leur territoire et avec les communes compétentes pour l'élaboration du PAVE.
- Les points d'arrêt des véhicules de transport en commun sont en effet à l'interface des SDA et des PAVE : ils sont implantés sur des trottoirs mais, comme l'a rappelé l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 1er juillet 2010, ils participent évidemment au service de transport.
- Le financement de la mise en accessibilité de cette infrastructure de transport doit impérativement être évoqué entre les différents acteurs : est-ce au gestionnaire de la voirie de payer (les communes et EPCI possédant 2/3 des voies) ? ou à l'AOT (un jugement du tribunal administratif de Grenoble a précisé que les abribus étaient de la responsabilité de l'AOT car ils avaient pour fonction première les transports et non pas d'être des supports publicitaires) ?

Toutes ces questions doivent être abordées et traitées pour que les SDA ne soient pas de pure déclaration d'intention !

### **La normalisation à la rescousse de la législation**

La commission de l'Afnor P96-A (qualité d'usage dans les bâtiments) a créé un groupe de travail sur la cohérence et l'accessibilité des pôles d'échanges.

Un « guide de bonnes pratiques sur la coordination de la chaîne de l'accessibilité d'un équipement public et de ses abords » sera prochainement publié.

Ce groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'une parfaite concertation et coordination des actions permet :

- Une optimisation du projet avec la garantie d'une cohérence d'ensemble (meilleure qualité d'usage) et la possibilité d'échelonner dans le temps les travaux à réaliser sans possibilité de remettre en cause le projet d'ensemble.
- d'importantes économies d'échelles pour tous les investisseurs
- l'implication de toutes les parties prenantes et l'identification de leurs besoins (associations de personnes handicapées, de riverains, collectivités locales, etc.)
- la mise en place d'aménagements ou d'équipements reconnus et partagés

Les pistes actuelles envisagées par l'Afnor concernent :

- la mobilisation d'une Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (AMO)
- la création d'un maître d'ouvrage unique grâce à un transfert des prérogatives de chacun des maîtres d'ouvrage en la matière (convention)
- la création d'un comité de pilotage composé des différents décideurs (maîtres d'ouvrage et collectivités locales). Il serait chargé de :
  - définir les différents périmètres de responsabilités et notamment les interfaces au droit des frontières
  - définir les différentes phases de planification
  - proposer des clés de répartition des investissements, y compris pour la maintenance des équipements
- la création d'un comité technique qui est force de proposition et met en application les décisions prises par le comité de pilotage.

Les éléments mis en avant par ce groupe de travail peuvent sembler simples et évidents ; les choses simples sont parfois les plus complexes à mettre en œuvre. Mais j'entends encore à l'occasion des JTA les élus exprimer cette contrainte : nous avons pris connaissance des sujets, nous nous les sommes appropriés maintenant que nous avons une vraie connaissance des enjeux il nous faut apprendre à construire la cohérence entre nous pour mettre en place des réponses pérennes.

Une société complexe, une politique d'accessibilité volontariste, un cadre législatif qui donne des objectifs et des outils qui s'appuient sur la coordination, les ingrédients de la réussite me semblent réunis.

Mais c'est surtout la prise de conscience par les élus de leurs responsabilités et de la nécessité d'une coordination qui permettra de gagner le pari de la ville accessible à tous.