

Point

sur

... les rapports annuels des commissions pour l'accessibilité aux personnes handicapées

au 31 décembre 2010

La **DÉLÉGATION MINISTÉRIELLE à L'ACCESSIBILITÉ** veille au respect des règles d'accessibilité, coordonne et assure la cohérence des actions menées par le ministère dans ce domaine. Soucieuse d'une meilleure intégration des personnes handicapées, elle veille à créer les conditions du dialogue, par un travail d'écoute et d'échange avec tous les acteurs de l'accessibilité et notamment les associations de personnes handicapées, pour faire émerger les synthèses nécessaires au déploiement de la politique d'accessibilité.

De nombreuses actions en faveur de l'accessibilité sont menées partout en France. Élus et acteurs économiques se mobilisent avec les associations de personnes handicapées. Pour établir une première approche de la situation nationale, la délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA) a analysé, en partenariat avec l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle, les rapports annuels que doivent établir les commissions pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CAPH), communales ou intercommunales (CCAPH ou CIAPH). Ce travail permet, pour la première fois, de préciser le rôle et les missions des CAPH. Déployées sur le territoire en application de la loi du 11 février 2005, elles œuvrent au quotidien pour atteindre les objectifs fixés en matière d'accessibilité.

Les principaux enseignements

- 86 % des CCAPH et 73 % des CIAPH sont installées.
- L'analyse de leurs rapports a permis de mettre en évidence :
 - une très forte implication (92 %) pour le diagnostic et le suivi des travaux de la voirie (CCAPH ou CIAPH) ;
 - une attention particulière portée à l'accessibilité des établissements recevant du public (ERP) (93 %) ;
 - le suivi, par une commission sur deux, des questions du transport ou du logement ;
 - une présence active des élus, une mobilisation des services techniques de la mairie ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et une vraie volonté d'associer les citoyens aux travaux des CAPH ;
 - un manque de visibilité et de communication sur leurs bonnes pratiques.

Un moyen de faire connaître les actions menées sur un territoire

Les démarches engagées par les collectivités locales en matière d'accessibilité restent pour la plupart informelles. Beaucoup de CAPH n'ont pas pris l'habitude de répertorier, par écrit et dans un document de communication, l'en-

semble des initiatives lancées. Grâce à la réalisation de leur premier rapport, les collectivités locales peuvent désormais capitaliser sur l'activité de leur CAPH et mettre en avant les actions organisées sur leur territoire.

Le contenu du rapport

- Il se concentre essentiellement sur :
 - les champs de compétences de chaque CAPH (ex. : gestionnaires d'ERP, autorités organisatrices de transport (AOT), etc.) ;



- les actions et les démarches de l'année écoulée.

Lorsqu'une présentation du contexte socio-économique est faite, celle-ci est généralement brève :

- 31 % des CAPH communales précisent le nombre d'habitants de la commune ;
- les CAPH intercommunales sont plus nombreuses à le faire, puisque 79 % des rapports intercommunaux précisent le nombre d'habitants. Dans 62 % des cas, les rapports intercommunaux listent les communes de leur périmètre.

Certains rapports évoquent les liens entre la politique d'accessibilité et les autres politiques publiques :

- 9 rapports citent l'existence d'un plan de déplacements urbains (PDU) ;
- 18 évoquent le programme local de l'habitat (PLH) ;
- 9 se réfèrent au plan local d'urbanisme (PLU) ;
- 9 se réfèrent au schéma de cohérence territoriale (SCoT).

- Seuls quelques rapports commencent à recenser les actions menées par les autres acteurs publics ou privés présents sur le territoire communal ou intercommunal. On ne trouve que rarement une

description du territoire ou un rappel des travaux réalisés les années précédentes.

La réalisation du bilan des actions engagées

- Dans l'ensemble, deux approches différentes sont retenues pour réaliser le constat de l'accessibilité :
 - présenter l'état d'avancement des diagnostics d'accessibilité en cours ;
 - ou la liste des actions menées pour rendre accessible un ERP, une rue, etc.

Les rapports qui font les deux à la fois sont plus rares même s'ils permettent d'avoir une connaissance plus complète de la dynamique en cours, qu'il s'agisse de réflexions, de diagnostics ou d'actions concrètes. En ne mettant en avant que les actions d'investissements ou de travaux, les CAPH se privent d'un moyen de restituer la réalité des actions de terrain, en termes de concertation, de sensibilisation ou d'acculturation.

Généralement, la partie consacrée aux diagnostics ou aux travaux porte sur les champs de compétences propres à la collectivité dont émane la CAPH (ex. : pour les CAPH communales, les ERP communaux) à l'exclusion des domaines

d'intervention des autres acteurs publics ou privés en charge de la mise en accessibilité de leurs systèmes de transports, de voiries ou d'ERP.

La lecture des rapports annuels 2010 ne fournit pas une visibilité exhaustive de ce qui est fait en matière d'accessibilité sur une commune ou une intercommunalité donnée. Ils sont structurés par thématique (voirie, ERP, logements, etc.) mais ne permettent pas de savoir si la CAPH joue un rôle dans la cohérence d'ensemble des actions, à savoir dans la logique de la chaîne du déplacement.

- Les ERP et les voiries sont les principaux éléments traités dans les rapports. Les travaux réalisés sont présentés grâce à différents indicateurs :
 - pour les transports, les points d'arrêt de bus accessibles et éventuellement le matériel roulant accessible ;
 - pour la voirie, le nombre de places de stationnement réservées, le linéaire de voirie diagnostiqué, les abaissés de trottoir, les carrefours à feux sonores ;
 - pour le cadre bâti, le nombre d'ERP diagnostiqués par rapport au parc global de la collectivité, le pourcentage d'accessibilité des bâtiments.

Le cadre bâti/les ERP

- 93 % des rapports traitent des ERP. Les CAPH communales traitent à 97 % des questions relatives aux ERP, les CAPH intercommunales à 87 %.

- La majorité des rapports font état de diagnostics des ERP qui relèvent de la compétence de la collectivité. Les ERP publics autres que ceux de la commune ou de l'EPCI sont rarement cités, de même que les ERP privés. En revanche, la mise en accessibilité des commerces est un sujet de préoccupation et peut faire l'objet d'un travail en sous-commission.

- L'indication des types d'ERP est rarement présente, mais les ERP de 5^e catégorie, qui sont les plus fréquents pour les petites collectivités, sont diagnostiqués ainsi que de nombreuses installations ouvertes au public (cimetières, équipements de stade, sanitaires publics, etc.). La majorité des diagnostics sont réalisés par des bureaux d'étude.

- Les rapports n'évoquent pas d'échanges autour des difficultés de mise en accessibilité qui pourraient se traduire par des procédures de dérogation.

La voirie et les espaces publics

- 92 % des rapports traitent de la voirie et des espaces publics, sans nécessairement évoquer l'état d'avancement du plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE).

- La quasi-totalité des rapports ne précise pas le statut des voiries sur lequel porte le constat. Il est difficile de savoir si celui-ci est fait sur l'ensemble des voiries quel que soit le gestionnaire (ex. : voiries départementales, nationales, etc.) ou s'il concerne essentiellement, comme pour les ERP, les voiries de la compétence propre de la commune ou de l'intercommunalité.

- 82 % des rapports de CAPH intercommunales évoquent l'état d'avancement des PAVE. Il n'est toutefois jamais évoqué

les questions de concertation avec les gestionnaires de voirie, en particulier les conseils généraux pour le réseau départemental traversant les agglomérations.

Les transports

- 51 % des rapports traitent des transports, 31 % évoquent l'intermodalité des transports.

- Seuls 33 % des rapports se réfèrent aux schémas directeurs d'accessibilité (SDA) que doivent établir les AOT. Il s'agit généralement des SDA des AOT urbains et/ou départementaux. Une CAPH s'est aussi penchée sur le SDA du conseil régional qui concerne les transports ferroviaires de voyageurs. D'une façon générale, les SDA mentionnés dans les rapports concernent majoritairement les transports urbains puis ceux des conseils généraux. L'intermodalité est traitée au niveau des pôles d'échanges et de leur accessibilité. Les questions relatives à la tarification, la billettique et l'information multimodale n'apparaissent dans aucun des rapports.

Les logements

52 % des rapports abordent le recensement des logements accessibles, mission obligatoire de la CAPH. Un rapport sur deux fait un point sur l'avancement de ce dispositif. Certains approfondissent leur réflexion sur l'offre et la demande de logements accessibles.

Le système de gouvernance

- Un tiers des rapports traite de la gouvernance. La façon dont elle est présentée varie. Il peut s'agir de l'articulation du travail de la CIAPH avec les travaux des CCAPH, de la mise en place d'outils communs tels que les cahiers des charges des diagnostics ou des chartes communales relatives à l'accessibilité des commerces par exemple.

- La gouvernance passe aussi par la mise en place de groupes de travail spécifiques devant traiter la continuité de chaîne de déplacement dans de nouveaux projets.

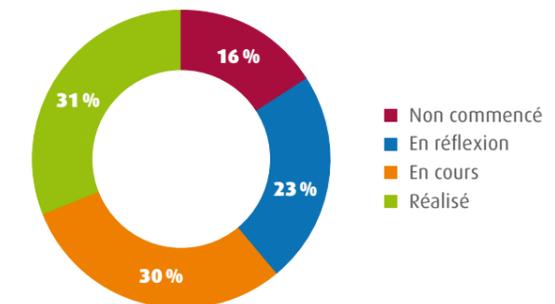
Les initiatives et bonnes pratiques

Les rapports les plus complets mettent en avant les actions de la CAPH dans les domaines de l'animation des réseaux professionnels, de l'information auprès des personnes à mobilité réduite et de la communication auprès du public. Des actions de formation sont ainsi souvent mises en place pour promouvoir les questions de mobilité réduite dans les cultures professionnelles des collectivités locales et de leurs délégataires (ex. : services d'accueil, entreprises de travaux publics, conducteurs de bus, etc.). Sur ces sujets, les rapports mettent en évidence un foisonnement d'initiatives et de bonnes pratiques révélatrices de l'évolution de la culture de l'accessibilité sur les territoires.

Les thématiques traitées par les rapports annuels

CAPH - THÉMATIQUES	CCAPH (COMMUNES)	CIAPH (EPCI)	TOTAL
Voirie/espaces publics	95 %	88 %	92 %
Transports	47 %	58 %	51 %
Intermodalité	38 %	22 %	31 %
Bâti/ERP	97 %	87 %	93 %
Logement	51 %	53 %	52 %

L'état d'avancement du système de recensement de l'offre de logements accessibles



Un document administratif et un support de communication

Les formes et les contenus du rapport varient en fonction de l'intérêt que lui portent les CAPH :

- être en conformité avec les termes de la loi. Dans ce cas, il se présente comme une délibération ou une note administrative, mais de nombreux rapports empruntent plutôt la forme d'une note technique, ou d'un bilan, où sont listées les actions menées (travaux d'aménagement d'une rampe, mise en accessibilité d'une rue, etc.) ;
- profiter de l'obligation pour faire connaître et valoriser l'activité de la collectivité locale en matière d'accessibilité. Ici, il est structuré comme un rapport de communication technique pouvant être diffusé aux partenaires et aux acteurs intéressés pour expliquer les actions organisées sur le territoire de compétence de la CAPH. Il est plus pédagogique, rappelle les objectifs, les partenaires, les modalités de fonctionnement de la CAPH, les initiatives et les innovations, etc. Le souci de valorisation des actions est très présent ;
- disposer d'un état de l'avancement des actions des partenaires, publics ou privés, en matière d'accessibilité sur le territoire de compétence de la CAPH.

Un moyen d'exposer l'accessibilité au conseil municipal ou communautaire

- 33 % des rapports précisent les conditions de présentation en conseil communautaire ou conseil municipal. La délibération de présentation du rapport peut faire partie de ses annexes. Dans ce cas, il est utilisé pour expliquer les politiques d'accessibilité et les intégrer au sein des politiques municipales ou communautaires.
 - Seuls 8 % des rapports évoquent les modalités de leur présentation-validation en CAPH. La grande majorité d'entre eux (92 %) ne précisent pas si le rapport annuel a été, ou non, discuté en CAPH.
 - Les modalités de transmission au préfet et au président du conseil général sont citées par un plus grand nombre de rapports (79 %), conformément au texte de la loi.
- ### Un éventuel support de communication pour informer de l'activité de la CAPH
- La forme des rapports indique qu'ils sont plutôt conçus comme des documents

à caractère administratif que comme des outils de valorisation des actions engagées auprès de partenaires ou du grand public. Beaucoup prennent la forme de documents de travail à diffusion interne. Il n'est pas rare que le nom de la CAPH ne figure pas sur la page de couverture ou que des personnes soient citées sans précision de leurs fonctions.

- Le nombre de pages donne des indications sur le statut du rapport, entre un exercice purement administratif ou un véritable outil de communication. Dans l'ensemble, ils sont constitués d'une note de synthèse et accompagnés d'annexes qui peuvent être volumineuses :
 - 65 % font moins de 10 pages ;
 - 65 % ont des annexes.
- À l'inverse, une dizaine de rapports peuvent être diffusés, en l'état, aux partenaires intéressés tant leur forme est pédagogique ou communicante.
- La trame proposée par l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle a été utilisée dans 43 % des cas. Elle a pu servir de référence aux CAPH qui ne savaient pas comment structurer le rapport annuel.

particulier pour les commissions communales. En revanche, la composition des commissions intercommunales semble plus large et permet de rassembler des acteurs représentant des usagers (parents d'élèves, associations de consommateurs/cadre de vie, etc.), des AOT, des fédérations de commerçants ou de tourisme, des bailleurs sociaux, etc. L'échelon intercommunal est probablement le lieu privilégié d'une gouvernance plus globale, les CAPH communales étant davantage axées sur les projets concrets menés sur la commune.

Les associations de personnes handicapées au sein des CAPH

- Elles sont souvent structurées, reconues et actives au niveau national.
- La diversité des déficiences ou handicaps est conditionnée par l'existence d'une ou plusieurs structures associatives :
 - les handicaps moteur et visuel sont bien représentés au travers d'associations structurées et présentes dans de nombreuses villes ;
 - la mobilité réduite liée au vieillissement de la population est peu représentée, voire pas du tout. Peu de CAPH bénéficient de l'appui d'associations représentatives des personnes âgées ;
 - les déficiences auditives ou psychiques sont également peu présentes.

- Les collectifs d'associations restent rares. Parmi les associations les plus présentes dans la composition des CAPH figurent notamment :
 - l'Association des paralysés de France (APF) ;
 - l'Association française contre les myopathies (AFM) ;
 - l'Association nationale des accidentés de la vie (FNATH) ;
 - l'association Valentin Haüy (AVH) ;
 - Les Papillons blancs ;
 - l'Association départementale des parents et d'amis d'enfants inadaptés (ADAPEI) ;
 - France Alzheimer.

Un lieu d'échanges

En plus des représentants d'élus et des associations représentatives de handicaps, beaucoup de CAPH ont associé d'autres acteurs à leurs débats : professionnels, commerçants, représentants d'associations sportives ou culturelles, organismes semi-médicalisés, etc. Les CAPH sont libres d'associer des partenaires locaux actifs et intéressés aux questions d'accessibilité.

Un lieu d'expertise et de gouvernance

Les rapports évoquent rarement le rôle que peut jouer la CAPH pour conseiller ou apporter des éléments d'expertise

auprès des AOT, des gestionnaires d'ERP, de voiries ou de logements. Il est probable que la CAPH reste peu connue des acteurs locaux. Son rôle d'instance ressource et de conseil n'est pas identifié par les acteurs de terrain et, parallèlement, elle sollicite peu ces derniers. Une dizaine de rapports évoquent cependant des actions menées par les membres de CAPH pour réaliser des visites sur le site d'un ERP ou d'une rue, de manière à recueillir leur avis sur les travaux à mener. Certaines CAPH intercommunales ont contribué à la mise en commun d'études ou d'actions (réalisation de cahier des charges commun, consultation groupée, trame commune de rapports annuels, etc.).

Un fonctionnement en assemblées plénières

Le rapport annuel peut être le moyen de faire connaître les modalités de fonctionnement de la CAPH. Seuls 41 % des rapports expliquent le mode opératoire de la CAPH. Elle se réunit en général deux ou trois fois par an en assemblée plénière. Celles qui fonctionnent plus régulièrement sont moins nombreuses. Il s'agit, dans ce cas, de travaux menés en sous-commissions thématiques ou en groupes de travail sur des sujets spécifiques.

Un support pour favoriser la concertation au sein des CAPH

La CAPH représente l'instance privilégiée de concertation avec les associations de personnes handicapées et, plus largement, avec l'ensemble des partenaires en charge de l'accessibilité (bailleurs sociaux, AOT...). Les rapports annuels, et tout particulièrement le premier, permettent donc de formaliser les modalités de concertation et de rendre lisibles les démarches locales.

Les membres des CAPH

- 77 % des rapports précisent la composition de la CAPH. Dans la quasi-totalité

des cas, elle comprend des élus de la commune (commission communale) ou de l'établissement public de coopération intercommunale – EPCI (commission intercommunale). L'articulation avec l'échelon intercommunal ne semble pas être faite par la présence d'un représentant de l'EPCI, rarement présent en commission communale.

- La composition est souvent paritaire, avec des élus et des représentants d'associations de personnes handicapées. Lorsque aucune association n'est disponible pour participer aux travaux de la

CAPH, la représentation est alors opérée directement par des personnes handicapées : 17 % des CAPH communales n'ont pas de représentants associatifs.

- Même s'ils participent aux travaux, les services techniques des communes ou des EPCI ne font que rarement partie de la composition officielle, à l'exception des centres communaux d'action sociale (CCAS), identifiés comme des partenaires institutionnels.
- L'association de partenaires institutionnels est moins systématique, en

Des pistes pour préparer les futurs rapports

Utiliser le rapport comme un moyen de faire connaître la CAPH

- Les premiers rapports sont, dans leur grande majorité, des documents de travail ou à caractère administratif. Très peu d'entre eux ont été conçus comme des supports de communication pouvant être utilisés pour expliquer l'activité et le rôle de la CAPH en matière d'accessibilité. Pourtant, cet exercice imposé par la loi peut aussi être l'occasion de faire connaître la CAPH, son expertise et ses

partenaires afin d'asseoir progressivement sa mission de coordination et de lieu de ressources auprès de l'ensemble des acteurs intervenant sur la chaîne d'accessibilité.

- L'élaboration du premier rapport est l'occasion de rappeler les modalités de fonctionnement de la CAPH, les enjeux de l'accessibilité sur le territoire donné et les actions déjà réalisées. Document de référence, il permet ainsi, chaque année, d'actualiser le bilan.

Utiliser le rapport comme un outil d'observation du terrain

- La première génération de rapports traite essentiellement des compétences propres à la commune ou à l'intercommunalité pour laquelle la CAPH est constituée. Dans ces conditions, le rapport est davantage un recueil des actions menées par la collectivité, sans visibilité sur l'ensemble des autres actions ou politiques menées par d'autres acteurs sur le territoire communal ou intercommunal.

■ L'élaboration du rapport est l'occasion de recenser les actions et les initiatives menées par les acteurs publics ou privés sur le territoire de la CAPH, communal ou intercommunal, en matière d'accessibilité des ERP, des logements, des voiries ou des transports.

Mettre en place de nouveaux indicateurs

Le rapport annuel n'est pas encore un document de pilotage permettant d'as-

surer l'articulation et la cohérence des démarches engagées par les uns et les autres dans une logique de chaîne de déplacement. Il serait important que, dans les années à venir, les travaux puissent s'orienter vers une prise en compte des réalisations de tous les acteurs afin de réaliser une synthèse de l'accessibilité du territoire. La mise en place d'indicateurs permettant d'appréhender la progression de la mise en accessibilité pourrait être un axe à retenir.

La présence d'une synthèse articulant les différentes thématiques, ainsi que la qualité de la présentation du rapport pourraient en faire un document de communication contribuant à la mise en place de la gouvernance entre les partenaires de la chaîne du déplacement et le grand public.



La méthodologie

- La loi prévoit que les CAPH dressent le constat de l'accessibilité sur un territoire donné en établissant un rapport annuel qu'elles transmettent au préfet et au président du conseil général de leur département. Il constitue donc un élément de référence qui permet de connaître les actions menées sur une année et d'estimer l'état d'avancement en fonction des échéances fixées par la loi. À la demande de nombreuses collectivités locales, la DMA a proposé une trame type, validée par l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle, pour aider les commissions à établir leur rapport annuel pour 2010.
- Un recueil de ces rapports a été réalisé par le centre d'études techniques de l'équipement Nord-Picardie et le pôle de compétences et d'innovation accessibilité (CETE de Lyon) sur demande de la DMA. Cette fiche en présente les premiers enseignements. Elle repose sur l'étude d'un échantillon de 200 rapports annuels, environ 2/3 de rapports de communes et 1/3 de rapports d'EPCI. Il n'a pas vocation à recenser l'ensemble des rapports annuels établis sur l'activité 2010 et n'est donc pas exhaustif. L'exercice d'analyse permet essentiellement de tirer des premiers enseignements et d'aider les CAPH dans leur mission d'état des lieux. Grâce à cette proposition de trame type, nombre de CAPH ont ainsi réalisé leur premier rapport annuel et ainsi pu faire connaître leur travail et leurs actions.





Les sigles

- AOT** autorité organisatrice de transport
- CAPH** commission pour l'accessibilité aux personnes handicapées, communale ou intercommunale (CCAPH ou CIAPH)
- CCAS** centre communal d'action sociale
- CETE** centre d'études techniques de l'équipement
- DMA** délégation ministérielle à l'accessibilité
- EPCI** établissement public de coopération intercommunale
- ERP** établissement recevant du public
- PDU** plan de déplacements urbains
- PLH** programme local de l'habitat
- PLU** plan local d'urbanisme
- SCOT** schéma de cohérence territoriale
- SDA** schéma directeur d'accessibilité des services de transport collectif

Dans la même collection

Retrouvez toutes les publications concernant l'accessibilité sur : www.developpement-durable.gouv.fr ■ Rubriques Accessibilité - S'informer



Point sur la mise en accessibilité
 au 31 décembre 2011
 4 pages - Novembre 2012





Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement
Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

Délégation ministérielle à l'accessibilité

Tour Voltaire
92 055 La Défense Cedex
Tél. 01 40 81 21 22