



# Les commissions pour l'accessibilité : quelles pratiques, quelles évolutions, quelles pistes de progrès ?

La question de l'accessibilité de la ville est essentielle pour satisfaire l'usage de ses structures et activités.

Le Cerema pilote le programme « Ville accessible à tous » avec l'objectif d'aider les différents acteurs de la ville à adopter une approche globale de l'accessibilité et à prendre en compte les usagers les plus vulnérables.

La loi n°2005-102 du 11 février 2005 a posé deux principes novateurs pour guider l'action publique et privée en matière d'accessibilité : la prise en compte de toutes les natures de handicaps ainsi que le traitement de la chaîne du déplacement dans sa continuité et son intégralité. Pour atteindre ces deux objectifs, la loi recommande de privilégier la concertation et prévoit la création de commissions communales et intercommunales pour l'accessibilité aux personnes handicapées (CAPH).

**L'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 renforce la fonction d'observatoire local de l'accessibilité de ces commissions, devenues « commissions (inter) communale pour l'accessibilité » (CA). Leur composition est précisée et élargie.**

Alors que cette instance de coordination locale a évolué dans sa composition et ses missions, quels éléments de réflexion proposer aux collectivités locales sur le fonctionnement de ces commissions et le management de l'accessibilité sur leur territoire ?

## Sommaire

- |  |   |
|--|---|
| 1. Le cadre juridique des commissions pour l'accessibilité   | 2 |
| 2. 10 ans après, quels enseignements peut-on tirer du fonctionnement et des apports des CAPH « première génération » | 3 |
| 3. L'apport des CAPH à la mise en accessibilité  | 9 |



Fiche n° 10 - mise à jour septembre 2017



## Brigitte Thorin – Déléguée ministérielle à l'accessibilité

Je suis particulièrement heureuse de préfacier cette fiche du Cerema relative aux commissions pour l'accessibilité commandée par la DMA au CEREMA dans le cadre du programme pluriannuel d'études.

A la fois instances de pilotage politique et de participation citoyenne et enjeux de démocratie locale, ces commissions jouent un rôle essentiel dans la mise en accessibilité de l'ensemble de la chaîne du déplacement qui comprend à la fois le cadre bâti, la voirie, les aménagements et les espaces publics, les transports et leur intermodalité.

L'ordonnance du 26 septembre 2014, en élargissant leur composition et en leur conférant de nouvelles missions, a conforté leur rôle d'observatoire local de l'accessibilité.

Car bien qu'elles ne disposent pas de pouvoir décisionnel ou coercitif, le rôle de ces structures originales de gouvernance est essentiel pour répondre aux objectifs fixés le 7 juin 2017 par la secrétaire d'État aux personnes handicapées de recenser / cartographier 100 % des logements et des trajets accessibles.

Des pistes de progrès tracées par cette étude existent : elles doivent être empruntées sans tarder.

# 1 Le cadre juridique des commissions pour l'accessibilité

Les règles de constitution des commissions pour l'accessibilité sont définies par l'article L2143-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par l'article 46 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005, modifié par l'article 98 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 « de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures », l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 et la loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

Chronologiquement, les modifications ont porté essentiellement sur les points suivants :

- L'article 98 de la loi n°2009-526 modifie l'article L.2143 du CGCT : La création **d'une commission intercommunale pour l'accessibilité aux personnes handicapées** est obligatoire pour les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de transport ou d'aménagement de l'espace, dès lors qu'ils regroupent 5 000 habitants et plus ;
- L'article 11 de l'ordonnance n°2014-1090 modifie l'article L.2143 du CGCT : les commissions communales ou intercommunales deviennent « **pour l'accessibilité** », l'ajout « **aux personnes handicapées** » étant supprimé ;
- L'article 21 de la loi n°2015-1776 modifie l'article L.2143 du CGCT : « La commission communale et la commission intercommunale pour l'accessibilité tiennent à jour, par voie électronique, **la liste des établissements recevant du public** situés sur le territoire communal ou intercommunal qui

**ont élaboré un agenda d'accessibilité programmé** et la liste des établissements accessibles aux personnes handicapées **et aux personnes âgées**. Cette commission organise également un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées **et aux personnes âgées** ».

## 1.1 Dans quels cas la création d'une commission pour l'accessibilité est-elle obligatoire ?

L'article L2143-3 du code général des collectivités territoriales prévoit, dans toutes les communes de 5000 habitants et plus, **une commission communale pour l'accessibilité**.

Lorsque les communes adhèrent à un établissement public de coopération intercommunale, la création d'une commission intercommunale est obligatoire pour ceux de ces établissements qui sont compétents en matière de transports ou en matière d'aménagement de l'espace lorsque la population atteint 5 000 habitants (syndicats intercommunaux, communautés de communes, communautés d'agglomération ou communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle, métropoles)<sup>1</sup>. Il peut donc y avoir, sur un même territoire, 1 CCA et 1 CIA (dès lorsqu'une commune de plus de 5000 habitants adhère à un EPCI).

<sup>1</sup> Selon la jurisprudence les syndicats mixtes dits « ouverts » ou « fermés » ne sont pas assimilables à un établissement public de coopération intercommunale (Conseil d'Etat, du 5 janvier 2005, Société des eaux du Nord, req. 265938)

## 1.2 Qui participe à une commission pour l'accessibilité ?

La liste des membres de la commission est arrêtée par son président. Selon le cas, la commission est présidée par le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (cf. composition dans le tableau p. 4).

## 1.3 Quelles sont les missions d'une commission pour l'accessibilité ?

La commission joue un rôle consultatif, elle ne dispose pas de pouvoir de décision ni de contrôle. Toutefois, le recours à ses connaissances et à son expertise peut être sollicité en tant que de besoin lors de l'élaboration de Schémas directeurs d'accessibilité - agenda d'accessibilité programmée (SD'AP) et de plans de mise en accessibilité.

Alors que les missions d'une commission communale pour l'accessibilité sont définies par rapport à son territoire, les missions d'une commission intercommunale pour l'accessibilité sont limitées au seul champ des compétences transférées à l'EPCI<sup>2</sup>. En effet, hors accord passé entre une commune et son EPCI, la loi limite par défaut les missions d'une commission pour l'accessibilité intercommunale aux seuls champs de compétences transférés à l'EPCI.

Chaque année, la commission doit établir un rapport annuel présenté, selon le cas, au conseil municipal ou à l'organe délibérant de l'établissement public concerné. Outre le bilan de l'année, le rapport comprend une partie prospective permettant de faire toute proposition d'amélioration de mise en accessibilité de l'existant. Ce rapport peut comporter des propositions de programmes d'action, une évaluation et un suivi des réalisations, un bilan des résultats obtenus, etc. (Cf. trame de référence pour le rapport annuel). Enfin, la commission élabore un système de recensement de l'offre de logements accessibles aux personnes handicapées.

*Dans le cas de coexistence de commissions communales et intercommunales, celles-ci doivent veiller à la cohérence de leurs constats.*

## 1.4 Un rôle de constat de l'État d'accessibilité renforcé

Parmi ses missions élargies, la commission doit mettre en place un système de recensement par voie électronique des établissements accessibles ou en cours d'accessibilité. A l'appui de cette mission, la commission est destinataire des Ad'AP relatifs aux établissements recevant du public (ERP) ainsi qu'aux services de transports (SD'AP) déposés sur son territoire d'intervention, des documents de suivi de ces Ad'AP, de l'attestation d'achèvement des travaux concernant les ERP et des bilans des travaux dans le cas des SD'AP (transports) pour les communes sur lesquelles sont implantés des ERP du transport ferroviaire.

## 1.5 Les intentions à l'origine des évolutions introduites par l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014

Le législateur a souhaité institutionnaliser le caractère universel de l'accessibilité à travers d'une part, l'élargissement de la composition des commissions et d'autre part, le renforcement de son rôle d'observatoire. **Ainsi la référence aux seules personnes handicapées est supprimée dans la dénomination des commissions et la liste des acteurs impliqués a été précisée ou élargie à travers :**

- l'énumération dans la composante « associations » des différents handicaps pour en renforcer la visibilité ;
- l'ajout des personnes âgées pour la prise en compte de leurs besoins spécifiques ;
- l'ajout des autres usagers de la ville, notamment en lien avec les modes de déplacement doux ;
- l'ajout des acteurs économiques, notamment les commerces pour le traitement de l'interface voirie / ERP.

Les commissions peuvent devenir le lieu de concertation privilégié pour l'ensemble des problématiques de continuité de déplacements impliquant les modes doux (marche, vélo, ...) et des enjeux d'accessibilité et de proximité pour tous.

<sup>2</sup> établissement public de coopération intercommunale

## Composition et missions issues de la CAPH et évolutions vers la CA :

	Composition CAPH	Évolutions CAPH → CA
<b>Composition</b>	Représentants de la commune ou de l'EPCI compétent	IDEM
	Associations d'usagers	Représentants d'autres usagers de la ville <b>(vision élargie des usagers )</b>
	Associations représentant les personnes handicapées	Associations ou organismes représentant les personnes handicapées pour tous les types de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique <b>(tous les handicaps sont précisés)</b>
	Représentants de l'État en tant que de besoin	IDEM
		Associations ou organismes représentant les personnes âgées <b>(nouveaux membres)</b> Représentants des acteurs économiques <b>(nouveaux membres)</b>
<b>Missions</b>	Dresse un constat de l'état de l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports.	IDEM
		<b>Recense par voie électronique les établissements accessibles ou sous Ad'AP.</b> <b>Destinataire des Ad'AP déposés sur son territoire d'intervention, des documents de suivi de ces Ad'AP et de l'attestation d'achèvement des travaux.</b> <b>Destinataire des SD'AP déposés sur son territoire d'intervention et des bilans des travaux correspondant à ces SD'AP.</b>
	Organise le recensement des logements accessibles.	IDEM
	IDEM	
	Établit un rapport annuel comportant toute proposition utile d'amélioration de mise en accessibilité de l'existant : propositions de programmes d'action, évaluation et suivi des réalisations, bilan des résultats obtenus, etc.	
	Destinataires du rapport annuel : - Préfet de département ; - Président du conseil général ; - Conseil départemental consultatif des personnes handicapées ; - Responsables des bâtiments, installations et lieux de travail concernés par son rapport.	<b>Autre destinataire du rapport annuel :</b> - Comité départemental des retraités et des personnes âgées.

## 2 10 ans après, quels enseignements peut-on tirer du fonctionnement et des apports des CAPH « première génération » ?

Depuis 2005, les commissions communales ou intercommunales ont contribué à la mise en musique des enjeux fixés par la loi. Ce recul sur une dizaine d'années d'exercice permet de disposer d'un état des lieux des pratiques et des apports des CAPH au sein du dispositif d'accessibilité.

Les commissions pour l'accessibilité représentent le lieu de la cohérence et du suivi de l'avancement des actions menées en matière d'accessibilité sur un territoire donné (communal ou intercommunal). Elles assurent le rôle de compte-rendu aux associations et aux différents acteurs institutionnels concernés par l'établissement d'un rapport annuel. Elles représentent enfin un lieu-ressource pour l'ensemble des acteurs d'un même territoire, par leur rôle de force de proposition.

L'analyse des pratiques montre une grande diversité d'approche. Les collectivités n'ont pas appréhendé de la même manière les objectifs de gouvernance et de coordination fixés aux commissions pour l'accessibilité. Quels sont les points forts des commissions pour l'accessibilité existantes ? Quelles sont les pistes de progrès pour l'avenir dans le contexte de l'évolution des CAPH en CA ?

### 1.6 Une latitude laissée aux collectivités dans l'organisation des commissions et de leurs travaux

La latitude, volontairement laissée par le cadre juridique, représente un atout de souplesse pour les uns mais a pu être vécu comme une difficulté pour des collectivités qui auraient préféré disposer d'un mode opératoire plus précis.

À l'origine, la loi ne prévoyait pas d'échéance de mise en place des CAPH, contrastant avec les échéances planifiées pour les autres dispositifs (les schémas directeurs d'accessibilité des services de transports collectifs ou les plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics, par exemple). Préalables à l'ensemble des dispositifs soumis à échéances, les commissions auraient logiquement dû être

créées au lendemain de la publication de la loi. Dans les faits, il a fallu plusieurs années pour arriver à la création des commissions sur le territoire.

La loi laisse une grande marge de manœuvre pour la composition de la commission. Cette souplesse laissée aux collectivités est nécessaire pour prendre en compte les spécificités de la concertation locale. Cette marge de manœuvre a également été vécue par certains responsables et élus interrogés comme un manque de repères.

La loi laisse aux commissions, la responsabilité de trouver leurs propres modalités de fonctionnement, partant du principe que la concertation s'accommode mal de cadres « figés » au préalable.

Leur fonctionnement est de fait, très varié. Certaines commissions se réunissent uniquement en séance plénière alors que d'autres s'organisent autour de groupes de travail thématiques (voirie, établissements recevant du public (ERP), logement, bâti, ...).

Hormis les réunions de groupes de travail ou d'assemblées plénières, certaines commissions organisent des opérations ponctuelles de type journée de sensibilisation, rencontre annuelle de l'accessibilité ou encore visites terrains.

Ces journées sont également l'occasion de montrer les aménagements réalisés au sein de la commune.

Pour apporter quelques repères à l'action des commissions et notamment à l'élaboration de leur rapport annuel, la directive du 13 avril 2006<sup>3</sup> de la Direction Générale de la Mer et des Transports a proposé quelques éclairages des intentions du législateur en indiquant que « ce rapport peut [...] comporter des propositions de programme d'action, une évaluation et un suivi des réalisations, un bilan des résultats obtenus etc. ». La DMA propose

3 « Bulletin officiel n°2006-13 : Directive du 13 avril 2006 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 »

également, sur son site un outil<sup>4</sup>, dont l'objectif est d'aider à la rédaction du rapport annuel des commissions communales ou intercommunales pour les personnes handicapées en proposant une trame de rapport.

Enfin, l'établissement d'un système de recensement de l'offre de logements accessibles représente une difficulté majeure pour les commissions. Là aussi, la loi fixe un objectif sans préciser de modalités particulières. Les commissions sont libres d'organiser les modalités de ce recensement qui n'est pas simple à mettre en place puisqu'il concerne des bailleurs publics aussi bien que privés. La DMA propose sur son site un document de synthèse<sup>5</sup> du retour d'expérience sur les systèmes de recensement de l'offre de logements accessibles.

### 1.7 Une terminologie déjà utilisée, pouvant prêter à confusion ?

Outre l'absence de repères méthodologiques, une autre difficulté provient également d'une confusion terminologique liée à l'usage de mots qui recoupaient déjà une réalité dans le domaine de l'accessibilité, tels que « commission » ou « constat d'accessibilité ».

- L'emploi du terme « commission » pour qualifier ces nouvelles instances lors de la création des CAPH a pu introduire une confusion avec les commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA). Créées en 1995<sup>6</sup> et modifiées récemment en 2016<sup>7</sup>, celles-ci sont notamment compétentes pour donner un avis sur les dispositions relatives à l'accessibilité des ERP créés, aménagés ou modifiés ainsi que sur les demandes de dérogations relatives à l'accessibilité des établissements et installations recevant du public, des logements, des lieux de travail, de la voirie et des espaces publics, et maintenant sur les Ad'AP et SD'AP. Elles peuvent en outre, à la

discrétion du préfet, se décliner à différentes échelles locales, par exemple sous forme de « commission communale d'accessibilité ». Ainsi, le terme de « commission communales d'accessibilité » était déjà utilisé avant 2005 -et continue de l'être- pour nommer des instances de suivi réglementaire avec lesquelles les CAPH/CA sont aujourd'hui encore souvent amalgamées.

- La notion de « constat de l'état d'accessibilité » a souvent été comprise comme renvoyant à la réalisation des différents diagnostics prévus par la loi et ses textes d'application : schémas directeurs d'accessibilité des services de transport collectif (SDA), plans de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (PAVE), diagnostics d'accessibilité des Établissements Recevant du Public (ERP), à nouveau d'actualité dans le cadre des Ad'AP. Les commissions n'ont pas vocation à en piloter la réalisation ; en revanche, la production d'un rapport annuel sur l'état d'avancement de la mise en accessibilité de la chaîne du déplacement nécessite bien de disposer d'un état descriptif (constat) de l'accessibilité et de la mise en œuvre des dispositifs prévus par la loi. Celui-ci doit notamment permettre d'analyser les points d'articulation et de cohérence des actions prévues par les SD'AP, les PAVE et les différents Ad'AP ERP. L'obligation de transmettre dorénavant aux commissions les Ad'AP et les SD'AP devrait faciliter et fiabiliser cette analyse.

### 1.8 Des difficultés inhérentes aux modalités de mise en œuvre des CAPH ?

La loi n°2009-526 impose, dans le cas de communes de plus de 5000 habitants appartenant à un EPCI, ou en permettant, dans les autres cas, la coexistence de commissions communales et intercommunales. **Cette coexistence suppose d'organiser les modalités d'une coordination entre l'action des différentes commissions communales et l'action de la commission intercommunale dont les domaines de compétences diffèrent.** Cette coordination entre commissions sur un même territoire dépend de la capacité des uns et des autres à s'inscrire dans une logique de gouvernance où tous contribuent à rendre accessible la chaîne du déplacement sans lien d'autorité hiérarchique des uns sur les autres. Cette nécessité de coordination reste cependant un exercice complexe.

4 Ministère de la Transition écologique et solidaire <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/politiques/accessibilite>

5 « Organiser un système de recensement de l'offre de logements accessibles »

6 Décret du 8 mars 1995 version consolidée 12 juin 2009 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)

7 Décret n°2016-1311 du 4 octobre 2016 modifiant le décret n°95-260 du 8 mars 1995

## La CA et la CCDSA : deux commissions aux compositions et aux missions bien différentes

Commission (inter)communale pour l'accessibilité (CA)	Commission consultative Départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)
<p><b>Composition :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Représentants de la commune ou de l'EPCI compétent ;</li> <li>- Associations d'usagers ;</li> <li>- Associations ou organismes représentant les personnes handicapées pour tous les types de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique ;</li> <li>- Représentants de l'État en tant que de besoin</li> <li>- Associations ou organismes représentant les personnes âgées ;</li> <li>- Représentants des acteurs économiques.</li> </ul>	<p><b>Composition :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 membre du corps préfectoral ou le directeur du cabinet du Préfet (préside) ;</li> <li>- 1 représentant DDCCS(PP) ;</li> <li>- 1 représentant DDT(M) ;</li> <li>- 4 représentants d'associations de personnes handicapées ;</li> <li>+ (selon les affaires traitées)</li> <li>- 3 représentants des propriétaires et gestionnaires de logements ou d'ERP ou de voirie ;</li> <li>- 1 représentant du Maire ;</li> <li>- 1 collège de 4 personnes qualifiées en matière de transport avec voix délibératives pour traiter les dossiers SD'AP</li> </ul>
<p><b>Missions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dresse un constat de l'état de l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports ;</li> <li>- Recense par voie électronique les établissements accessibles ou en cours d'accessibilité ;</li> <li>- Destinataire des Ad'AP déposés sur son territoire d'intervention, des documents de suivi de ces Ad'AP et de l'attestation d'achèvement des travaux ;</li> <li>- Destinataire des SD'AP déposés sur son territoire d'intervention et des bilans des travaux correspondant à ces SD'AP ;</li> <li>- Organise le recensement des logements accessibles ;</li> <li>- Etablit un rapport annuel comportant toute proposition utile d'amélioration de mise en accessibilité de l'existant : propositions de programmes d'action, évaluation et suivi des réalisations, bilan des résultats obtenus, etc.</li> </ul>	<p><b>Missions :</b> (en ce qui concerne l'accessibilité)</p> <p>Donner des avis, à l'échelon départemental, concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les dispositions relatives à l'accessibilité des ERP créés, aménagés ou modifiés;</li> <li>- les dérogations aux dispositions relatives à l'accessibilité des ERP et IOP, des logements, des lieux de travail, de la voirie et des espaces publics (qui peuvent concerner les réseaux de transport, comme dans le cas des points d'arrêt par exemple) ;</li> <li>- les solutions d'effet équivalent prévues notamment aux articles R, 111-18-1, R, 111-18-2 et R, 111-18-6 du code de la construction et de l'habitation ;</li> <li>- les dispositions relatives aux agendas d'accessibilité programmée ;</li> <li>- les dispositions relatives au respect des règles d'accessibilité dans les projets de schéma directeur d'accessibilité-agendas d'accessibilité programmée des services de transport, les demandes de dérogations motivées par une impossibilité techniques qu'ils comportent ;</li> <li>- les dispositions relatives à l'accessibilité des logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente.</li> </ul>

Les actes de la journée d'échanges du 20 juin 2011 organisée par la DMA donnent des exemples de pratiques de terrain en la matière<sup>8</sup>.

**Par ailleurs, le rôle de la commission se heurte à la dimension nécessairement transversale de l'approche par la chaîne du déplacement** quand les services des collectivités sont généralement organisés selon un découpage « en silos », peu propice aux articulations entre les services s'occupant des transports, de la voirie, des ERP ou des logements.

**Une autre difficulté découle de la mobilisation des associations de personnes handicapées mais aussi des usagers qui sont généralement peu représentés dans les commissions (ex : parents d'élèves, personnes âgées...).**

8 Ministère de la Transition écologique et solidaire  
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/politiques/accessibilite>

Par ailleurs, la démultiplication du nombre de réunions sur le thème de l'accessibilité, initiées par des acteurs institutionnels différents, peut nuire à la capacité de représentation des associations locales et les conduire à faire des choix. Enfin, un nombre pléthorique d'associations peut représenter une difficulté pour mener des débats et parvenir à un consensus, tout comme la présence d'un collectif représentant tous les handicaps peut dans certains cas poser la question de l'égalité de représentation de toutes les déficiences. La représentativité élargie de la nouvelle commission d'accessibilité représente donc un nouveau défi en matière d'organisation et de fonctionnement. Du fait du nombre de personnes présentes dans ces réunions et de leur fréquence, on note également un renouvellement important des personnes qui nécessite à chaque fois une mise à niveau de celles-ci sur les règles de fonctionnement des commissions, voire la réglementation, au détriment des débats de fond.



*Certaines CAPH organisent des visites de terrain pour constater les obstacles rencontrés par les personnes handicapées (Source : Cerema Nord Picardie)*

## 3 L'apport des CAPH à la mise en accessibilité

### 3.1 Une concertation large

Les commissions assurent essentiellement un rôle de gouvernance et de coordination d'ensemble. De ce point de vue, les remontées du terrain montrent que la diversité d'acteurs pouvant intervenir au sein des commissions est bien exploitée. Au titre des représentants des collectivités se trouvent des élus comme des techniciens, ce qui confère aux commissions, un rôle de lieu de partage d'une culture commune. La plupart des commissions associent des représentants d'associations de personnes handicapées (voire des personnes handicapées ne faisant pas partie d'une association), ainsi que des associations d'usagers (parents d'élèves, consommateurs, cyclistes et voyageurs, association nationale des usagers des transports, parents d'élèves, professeurs, habitants volontaires, ...). Au-delà même des membres obligatoires imposés par la loi, certaines commissions font le choix de s'adjoindre d'autres expertises et peuvent compter, par exemple, parmi leurs membres, des opérateurs de transport ou des personnes travaillant sur la démarche de certification qualité des transports.

### 3.2 Le traitement de l'accessibilité sur l'ensemble de la chaîne du déplacement

La diversité des acteurs associés au sein des commissions est un atout pour prendre en compte l'ensemble des articulations et interfaces entre maillons de la chaîne du déplacement. Acteurs publics ou privés, institutionnels ou usagers, chacun apporte sa contribution, explique ses contraintes et entend celles des autres. La commission devient un lieu privilégié d'acculturation mutuelle des acteurs ainsi que de connaissance réciproque favorisant le travail collectif.

Certaines commissions optent pour un travail collectif systématique, quel que soit le thème abordé (ex : le transport, la voirie, etc.). D'autres choisissent de fonctionner autour de sous-groupes de travail thématiques (par exemple « voirie – espaces publics », « ERP », « transport »), qui se réunissent en dehors des réunions plénières de la commission. Cette seconde méthode présente l'avantage d'être moins consommatrice de temps (chacun

pouvant choisir de participer aux groupes de travail où il juge sa présence utile) mais présente le risque important d'aboutir à un constat fragmenté. Un travail important de coordination et de mise en cohérence doit alors être réalisé à l'occasion des séances plénières.

### 3.3 L'articulation de différentes échelles pertinentes

En cas de coexistence de commissions aux échelles intercommunale et communale, un grand effort de coordination est souhaitable pour assurer un traitement homogène de l'accessibilité à l'échelle du bassin de vie. Dans ce cadre, certaines commissions intercommunales peuvent faire le choix d'inviter aux réunions un représentant de chaque commission communale ou inversement. Ceci permet à la fois de créer une dynamique en faisant bénéficier les uns des avancées des autres et d'assurer une information mutuelle sur les choix effectués en vue d'une coordination.

Cette coexistence d'une commission intercommunale et de commissions communales sur un même territoire peut permettre à la fois de mieux couvrir l'ensemble de la chaîne du déplacement mais aussi de bénéficier de deux échelles pertinentes d'action. En effet, l'échelle de la commune se prête mieux à une déclinaison concrète de l'accessibilité, en recensant les besoins des usagers sur le terrain, alors que l'échelle de l'intercommunalité est celle permettant de mettre en cohérence les différents aménagements à réaliser et de les planifier. Ce partage des tâches, qui a pu être observé sur le terrain, relève toutefois depuis la loi du 12 mai 2009 d'une convention entre les communes et l'EPCI. Celle-ci doit autoriser la commission intercommunale à exercer ses activités au-delà du strict champ des compétences transférées à l'EPCI. Dans ce cadre, la commission intercommunale peut par exemple être à l'initiative d'un référentiel méthodologique ou technique, validé par l'ensemble des associations locales, pour harmoniser les démarches menées par les communes et l'EPCI (diagnostics ERP, PAVE, ...). En outre, si la coordination est assurée, elle peut permettre d'assurer une intégration cohérente de l'accessibilité dans différents documents de planification, tels que le PLU ou PLUI, le PLH ou le PDU.

## 4 Les points de vigilance

Le succès des commissions pour l'accessibilité repose sur une concertation large et organisée. Les usagers et les personnes handicapées doivent être associées le plus en amont possible aux réflexions sur les propositions d'aménagement. Il est notamment primordial que tous les types de handicaps soient considérés en invitant si nécessaire des associations de niveau départemental, généralement plus représentatives. La présence « d'usagers » ne représentant pas les personnes handicapées (ex : représentants de parents d'élèves, de personnes âgées ou plus largement de la société civile) est encore peu fréquente alors qu'elle pourrait enrichir considérablement le dialogue. Les évolutions apportées par la mise en place des CA, notamment l'élargissement de leur composition répond à cette nécessité de représentation élargie. D'autre part, la commission doit réunir les acteurs publics locaux ayant compétences sur les différents maillons de la chaîne de déplacement ainsi que les opérateurs privés susceptibles d'apporter leur expertise. L'association de bailleurs, d'opérateurs de transport, de chambres de commerce et d'industrie, de CCAS, de maisons de l'emploi, notamment, n'est pas systématique bien qu'elle permette généralement de rapprocher le développement d'une offre de services accessibles et les besoins des personnes concernées. Ainsi, par exemple, les commissions ayant entamé leurs réflexions sur le recensement de l'offre de logements accessibles associent généralement les bailleurs sociaux en charge du patrimoine de logements HLM, qui représentent près de 20 % des logements en France. En revanche, les modalités de recensement des logements privés (locatifs ou non) sont plus délicates à trouver compte-tenu du grand nombre d'acteurs en présence.

La grande diversité d'acteurs au sein des commissions représente un atout pour prendre en compte l'ensemble des problématiques mais se prête mal à un fonctionnement régulier tout au long de l'année. Instances de gouvernance dotées d'un rapport annuel, les CA visent à se réunir deux ou trois fois par an en séance plénière. Leur action peut être déclinée au sein de différents groupes de travail,

responsables d'un secteur ou d'une thématique, en veillant particulièrement à la coordination transversale pour assurer la continuité entre maillons de la chaîne. En effet, les commissions existantes ont un rôle pivot à jouer dans la coordination du travail des acteurs locaux, publics et privés, chargés de rendre les différents maillons de la chaîne de déplacement accessibles. La difficulté est donc de dépasser le morcellement des compétences entre les différentes collectivités territoriales et les acteurs privés, avec le risque que les problématiques d'accessibilité soient encore traitées tronçon par tronçon, les liens entre les différents maillons de la chaîne de déplacement n'étant pas pris en compte (interface cadre bâti/voirie par exemple).

Aujourd'hui, il est constaté qu'au sein même des commissions, le portage de la politique d'accessibilité est généralement confiée à un référent/coordonnateur d'accessibilité. Pour mener sa mission de manière transversale, ce référent doit assurer l'articulation et la cohérence des actions au sein des différents services de la collectivité mais également auprès des différents acteurs de la commission.

Le portage de la politique d'accessibilité joue un rôle important et dimensionne l'envergure donnée à la mission d'accessibilité au sein de la structure. Il conditionne le choix du référent (élu, technicien, ...), le dimensionnement de la mission d'accessibilité et son positionnement au sein de la structure.

Les commissions pour l'accessibilité ont vocation à se positionner comme des structures de gouvernance rendant possible le traitement de la mise en accessibilité de la chaîne du déplacement dans son ensemble et non tronçon par tronçon sans tenir compte des interfaces. La commission pour l'accessibilité, du fait de sa composition large, réunit les sphères publiques, privée et associative, permettant ainsi une approche transversale des problématiques de l'accessibilité, un partage des approches et des compétences. La gouvernance assurée par la commission pour l'accessibilité doit avoir pour objectif de coordonner ces différentes visions en définissant des objectifs communs.

## + Pour en savoir plus ●●●

- Production du groupe de travail des référents *accessibilité des villes inclusives* (GT-Ravi) Lorient 17, 18 novembre 2016 - « Comment mieux communiquer sur l'accessibilité pour la rendre effective ? »
- *Bien accueillir les personnes handicapées* (DMA - 2015)

**Fiches du Cerema téléchargeables gratuitement sur :  
[catalogue.territoires-ville.cerema.fr/ville-accessible-a-tous.html](http://catalogue.territoires-ville.cerema.fr/ville-accessible-a-tous.html)**

### Série de fiches « Ville accessible à tous »

- Fiche n°11 - *L'intérêt d'une démarche combinée – accessibilité et sécurité des déplacements*, novembre 2010
- Fiche n°13 - *Décliner l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite dans la planification urbaine*, juin 2012
- Fiche n°14 - *Les SIG au service de l'accessibilité*, mars 2012
- Fiche n°15 - *Accessibilité de la chaîne de déplacement pour favoriser l'emploi des personnes handicapées*, octobre 2013

### Série de fiches « Handicaps et usages »

- Fiche n° 1 - *Handicaps mentaux, cognitifs et psychiques - Quelles pistes pour améliorer l'accessibilité ?* octobre 2013
- Fiche n° 2 - *Accessibilité et handicap mental - La démarche «Design et accessibilité» appliquée à la réhabilitation du stade G. Guichard à Saint-Etienne*, octobre 2013
- Fiche n°3 - *La mise en accessibilité : un levier en faveur des personnes âgées* (à paraître)
- Fiche n°4 - *Accessibilité et handicap auditif - Quelles pistes pour améliorer l'accessibilité ?* (à paraître)

### Série de fiches PAMA « Plan d'actions pour les mobilités »

- Fiches 00 à 19



*Lors d'une réunion de concertation, l'accessibilité des lieux, des documents et des échanges doit être exemplaire (Source : Cerema Nord Picardie)*

## **Contributeurs** ●●●

Fiche réalisée sous la coordination de Éric Cimala et Laurent Saby (Cerema Territoires et villes)

### **Contributeurs :**

Remerciements aux contributeurs initiaux de la fiche parue en 2010 : Nicolas Jouve et Sylvie Mathon (Cerema-Nord-Picardie), Éric Heyrman (Délégation ministérielle à l'accessibilité), Jérôme Bertrand (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Île-de-France)  
Mise à jour 2017 : Éric Cimala et Laurent Saby (Cerema -Territoires et ville)

### **Remerciements aux relecteurs :**

- Sylvie Mathon (Cerema-Nord-Picardie)
- Éric Heyrman (Délégation ministérielle à l'accessibilité)
- Muriel Larrouy (Délégation ministérielle à l'accessibilité)
- Christophe Tagger (Délégation ministérielle à l'accessibilité)

Maquettage  
Cerema Territoires et ville  
Département édition  
Lyon

## **Contacts** ●●●

- Éric Cimala : [eric.cimala@cerema.fr](mailto:eric.cimala@cerema.fr)

Crédit photo couverture  
Cerema

© 2017 - Cerema  
La reproduction totale ou  
partielle du document doit  
être soumise à l'accord  
préalable du Cerema.

**Boutique en ligne : [catalogue.territoires-ville.cerema.fr](http://catalogue.territoires-ville.cerema.fr)**

### **La collection « Connaissances » du Cerema**

Cette collection présente l'état des connaissances à un moment donné et délivre de l'information sur un sujet, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité. Elle offre une mise à jour des savoirs et pratiques professionnelles incluant de nouvelles approches techniques ou méthodologiques. Elle s'adresse à des professionnels souhaitant maintenir et approfondir leurs connaissances sur des domaines techniques en évolution constante. Les éléments présentés peuvent être considérés comme des préconisations, sans avoir le statut de références validées.

Collection  
Connaissances

ISSN :2417-9701  
2017/39

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment