

## ON ACCUSE RÉGULIÈREMENT L'EXCÈS DE TEXTES DE RENCHÉRIR LA CONSTRUCTION ET DE BRIDER L'INNOVATION.

Et cela depuis des décennies : une commission Danon mise en place au siècle dernier (années 80 ?) pour la simplification des règles de construction a finalement abandonné l'exercice, car, dans le temps où elle allégeait quelques paragraphes d'un document, cinq lois nouvelles étaient promulguées et dix nouveaux décrets étaient signés par le Premier ministre, sans compter l'empilement continu des arrêtés et des normes... C'est pourquoi on doit saluer les premiers résultats du Conseil de la simplification chargé de donner réalité au " choc de simplification " annoncé en 2013.

**Malgré ces efforts, au XXI<sup>e</sup> siècle comme au XX<sup>e</sup> siècle, on continue de pester contre l'excès de textes<sup>1</sup>.**



**Gilbert Ramus, Ch. ONM**  
Architecte – Commission juridique de l'Unsa  
Administrateur de l'Office général  
du bâtiment

# L'INNOVATION BRIDÉE

## SOMMAIRE DU DOCUMENT

### 1 – Les intentions

- 1.1 – Textes parus et à venir
- 1.2 – Attention aux idées convenues

### 2 – Les fautes françaises à corriger

- 2.1 – La complexification des règles
- 2.2 – La multiplication des acteurs

### 3 – En attendant 2020

- 3.1 – Stimuler la création et l'innovation
- 3.2 – Brider la création et l'innovation

### 4 – 2020 et après

- 4.1 – Le grand projet de simplification
- 4.2 – Savoir faire le tri

### Conclusions 1 et 2

## 1 – Les intentions

### 1.1 – Textes parus et à venir

En 2018, le Parlement a habilité le Gouvernement à prendre par **ordonnance** la réécriture des règles de construction, non plus en termes de moyens imposés, mais en termes d'objectifs poursuivis et de résultats à atteindre. C'est notamment l'objet de l'article 49 de **loi 2018-727 du 10 août 2018** " pour un État au service d'une société de confiance " (loi ESSOC)<sup>1</sup>.

Applaudissement de la foule, tout particulièrement à propos de la " confiance ".

En attendant cette nouvelle écriture du code de la construction et de l'habitation (février 2020 ?), une première **ordonnance 2018-937 du 30 octobre 2018** " visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation " permet aux constructeurs

de déroger à des règles existantes par des dispositions innovantes permettant d'atteindre des résultats équivalents.

Le décret complétant cette ordonnance est paru : **décret 2019-184 du 11 mars 2019**.

### 1.2 – Attention aux idées convenues

On a raison de vouloir réformer le corpus d'une réglementation française proliférante.

Mais il vaudrait mieux ne pas partir sur des bases douteuses, bien qu'à la mode, telles que :

- tous les textes sont encombrants et gênent l'action ;
- l'obligation de résultat est bien plus productive que l'obligation de moyens. Elle permettrait même d'aller plus vite !

**Ces sujets valent donc la peine d'y réfléchir.**

## 2 – Les fautes propres à la France

Il convient d'abord d'analyser pourquoi la réglementation française gêne l'action.

Il est certain que beaucoup de textes pourraient disparaître, mais ce n'est pas le nombre de tous ceux à conserver qui est responsable des délais et des surcoûts.

Car il s'agit souvent de textes utiles (voir § 4.2 ci-après) : par contre, la grande faute de la France, au moins dans le domaine de l'urbanisme et de la construction :

- 1 } La France est bien " dotée " : une centaine de codes, plus de dix mille lois et de cent mille décrets, des arrêtés que l'on ne sait pas dénombrer, et une multitude de normes. Une part significative de ces textes concerne le cadre de vie.
- 2 } Extraits de l'article 49 de la loi ESSOC : ..... II. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi visant à faciliter la réalisation de projets de construction : 1° ..... 2° En adoptant une rédaction des règles de construction applicables propre à éclairer, notamment par l'identification des objectifs poursuivis, le maître d'ouvrage sur les obligations qui lui incombent et qu'il respecte selon l'une des modalités prévues au 1° du présent II.

- est d'avoir complexifié et alourdi de façon inappropriée cet ensemble de règles, ainsi que les outils de leur mise en œuvre ;
- d'avoir multiplié fautivement le nombre des acteurs, alors qu'il eût été préférable de donner des moyens complémentaires aux seuls vrais "réalisateurs des ouvrages" que sont le maître d'ouvrage, les maîtres d'œuvre et les entrepreneurs.

**Inutile de chercher ailleurs pourquoi les progrès acquis grâce aux recherches et efforts de ces réalisateurs<sup>3</sup> ne parviennent pas à réduire les délais et les coûts des opérations.**

Rappelons-nous : dans les domaines visés par les directives européennes, on a, à juste titre, critiqué la manie des élus et des fonctionnaires français de faire de la **surtransposition**<sup>4</sup> !



## 2.1 – La complexification des règles

On peut prendre n'importe quel domaine, notamment ceux pour lesquels la réglementation rend service et protège les personnes ou les biens : il faut faire des recherches sérieuses pour être sûr d'avoir réuni tous les textes "à jour" traitant du sujet : on constate que tous les cas, même les plus improbables, ont été prévus, avec les règles, jamais simples, pour les traiter, sans oublier les arrêtés d'application qu'il faut attendre, et qui ne remplacent même pas les précédents, mais les complètent !

Depuis 1997 où l'usage de l'**amiante** a, enfin, été définitivement banni, la triste histoire de ses suites aurait mérité plus de clarté. Mais quand plusieurs ministères et une multitude d'organismes sont à la manœuvre pour rédiger, on ne pouvait pas espérer la sobriété : plusieurs codes (CCH, CT, Santé, Transition, Urbanisme, etc), d'innombrables lois, décrets, arrêtés, normes, avis, analyses, se sont succédés, sans compter toutes les notes du Directeur général du travail.

**En 2019, au bout de 22 ans, six nouveaux arrêtés sur l'amiante arrivent !**

## 2.2 – La multiplication des acteurs

Depuis deux tiers de siècle, les membres des parlements et gouvernements successifs, et leurs fonctionnaires ne se sont pas contentés de rédiger des textes lourds, complexes et nombreux.

Au lieu de favoriser l'acquisition des savoirs supplémentaires et l'accroissement des moyens donnés aux vrais créateurs (architectes et partenaires) et aux vrais constructeurs des ouvrages (entrepreneurs), **les pouvoirs publics ont fautivement choisi de créer de plus en plus d'acteurs supplémentaires**, dont les interventions n'exonèrent nullement de leurs responsabilités les vrais producteurs cités ci-avant, mais retardent le déroulement des opérations et alourdissent significativement leurs coûts.

**Qui n'a pas vu une pancarte de chantier sur laquelle la liste des intervenants "intellectuels" était aussi longue que la liste de tous les corps d'état ?** Maître d'ouvrage, maître d'ouvrage délégué, conducteur d'opération, diagnostiqueur, programmiste, AMO BIM, AMO accessibilité, AMO développement durable, architecte, MCE de réalisation, paysagiste, BET 1, BET 2, BET 3, économiste, manager BIM, OPC, contrôleur technique, coordonnateur SPS, sans oublier les commissions qui ont leurs mots à dire (accessibilité...) ou des mesures à effectuer (étanchéité à l'air, acoustique...).

**S'il survient un incident ou un désordre, qui est responsable ?** Évidemment **le maître d'ouvrage** (qui a dû payer tout le monde), **l'architecte** (dont on a rogné les honoraires) et **l'entrepreneur** (auquel on a imposé des clauses archi-sévères).

**Tous les autres intervenants se dissimulent derrière leur pupitre.**

## 3 – En attendant 2020

### 3.1 – Stimuler la création et l'innovation

On a fondé de grands espoirs sur l'ordonnance qui doit permettre de tester la capacité des professionnels à remplacer la "soumission stricte" aux règles, par des dispositifs aux résultats équivalents. Les architectes ont beaucoup d'imagination (certes, ils ne sont pas les seuls), et on peut espérer de belles tentatives d'émancipation qu'on espère pouvoir qualifier de progrès.

On rappellera à dessein que cette ordonnance 2018-937 du 30 octobre 2018 (suivie du décret 2019-184 du 11 mars 2019) s'inscrit en suite d'une loi "**au service d'une société de confiance**".

### 3.2 – Brider la création et l'innovation

**Patatras. Déception.**

Pour innover, il faudra d'abord en obtenir l'autorisation, et, comme les mauvaises habitudes se perdent plus difficilement que les bonnes, les pouvoirs publics ont, non seulement imposé la présence d'un contrôleur technique dont ils ont "gonflé" les missions, mais **ils ont créé un nouvel acteur, "l'attesteur d'équivalence"** (organismes désignés par décret, certifiés au plus haut niveau de compétence par un certificateur accrédité par un organisme tel que le Cofrac) ; ce nouvel intervenant ne pourra pas être le contrôleur technique imposé sur l'opération : son impartialité requise impose cette indépendance !. Devront ainsi se succéder : – dossier de présentation convaincant, – attestation initiale d'équivalence, – contrôle de sa mise en œuvre en cours d'exécution, – attestation finale, – et en plus, le risque d'être recalé à n'importe quel stade de la procédure.

**Tout est-il réuni pour faire gagner du temps et coûter moins cher ?**

3) Auxquels il faut ajouter les industriels qui ne cessent d'innover et qui accompagnent positivement lesdits réalisateurs.

4) Déjà en 1993, à la suite d'une directive, la loi créant la coordination SPS (loi 93-1418 du 31 décembre 1993) et tous les textes qui ont suivi ont été critiqués pour la lourdeur et le pointillisme des mécanismes s'enchaînant les uns aux autres : "surtransposition" a-t-on dit à juste titre !



## 4 - 2020 et après

### 4.1 - Le grand projet de "simplification"

Le projet des pouvoirs publics est d'encadrer les opérations d'urbanisme et de construction principalement par des résultats à atteindre et non plus par des moyens à respecter.

L'essai devrait être tenté sur le code de la construction et de l'habitation (article 49-II de la loi ESSOC).

Il ne s'agit pas d'abroger toutes les règles, mais de donner aux constructeurs le droit d'y déroger si la solution qu'ils proposent permet d'atteindre un "résultat équivalent".

Constatons d'abord qu'une grande partie des textes ont été jugés nécessaires au moment où ils ont été créés.

Par contre, comme cela a été écrit, on peut généralement : - leur reprocher une inutile lourdeur, - critiquer la manie permanente de les corriger et de les compléter, - et aussi de créer de nouveaux acteurs.

**L'exercice "d'ouverture à l'émancipation" est donc plus complexe qu'il n'y paraît et les rédacteurs devront faire preuve d'une grande sagesse.**

### 4.2 - Savoir faire le tri

On peut citer de nombreux exemples où les textes officiels facilitent l'action au lieu de la compliquer et de la renchérir.

On n'en donnera qu'un, sans prétendre que c'est nécessairement le plus approprié : à propos de la conception d'un immeuble de logements de quelques étages, sans situation exceptionnelle.

Chercher un moyen d'évacuation des occupants autre qu'un escalier encloué (règle actuelle) ne devrait plus être formellement interdit, mais reconnaissons que la démonstration de l'efficacité d'un autre moyen demandera beaucoup d'effort et de temps.

Si les constructeurs (maître d'ouvrage, maître d'œuvre et entrepreneur) décident de s'en tenir à la réalisation d'un escalier, est-ce qu'ils devront se concerter longuement pour fixer les performances requises de stabilité au feu des murs, et du caractère coupe-feu de la porte d'accès ? 25 minutes, 35 minutes, 50 minutes ou 65 minutes ? Comment justifier tel ou tel choix ? Heureusement, des professionnels ont réfléchi et ont fini par s'accorder sur un certain nombre de durées : 30 minutes ici, 1 heure là, etc : ces durées sont inscrites dans des textes bien utiles ; certes, cela aurait pu être 29 ou 31 ou 61 minutes. Il s'agit de compromis, mais raisonnés et officiellement retenus.

Si les constructeurs s'en tiennent aux durées de résistance au feu requises par les règles, devront-ils gagner un atelier avec un chalumeau et tester la résistance au feu de quelques portes ? Heureusement, là encore, des professionnels ont réfléchi et ont rédigé des normes raisonnées pour tester les performances des éléments de construction. Pour ce qui concerne les portes, les normes d'essai ont permis aux industriels de faire classer les performances coupe-feu ou pare-flammes de leurs produits. De nouveau, efficacité, et gain de temps !

**N'accusons donc pas les règles et les normes de tous les maux, mais plutôt leurs lourdeurs, leur mouvance et le trop-plein d'acteurs.**



## Conclusion 1

Pour s'engager sur les études d'un procédé constructif innovant, pour bien payer (en plus de tous les autres acteurs) l'attesteur d'équivalence, pour prendre le risque d'être "recalé" par l'administration, on peut penser qu'il vaut mieux avoir en vue une succession d'opérations où il sera possible de vendre moult fois ladite innovation.

On avait craint le retour des modèles : c'est peut-être un pas de plus pour les revoir.

Comptons sur les architectes, riches de projets et d'imagination : ils devraient être très sollicités par les constructeurs importants.

Même à une échelle plus réduite, beaucoup de maîtres d'ouvrage, las du carcan réglementaire qui les étouffe de plus en plus, seront heureux de s'investir avec des architectes pour résoudre "autrement" des difficultés dont les solutions, quand elles sont imposées, les découragent de mieux faire.

## Conclusion 2

**Redisons donc que les rédacteurs d'un nouveau code de la construction plus ouvert aux innovations n'auront pas la tâche facile, puisqu'ils devront éviter de remplacer des complexités par d'autres complexités.**

**Et surtout, ils devront se garder de créer de nouveaux acteurs, qui coûtent du temps et de l'argent, alors qu'il serait plus productif de donner des moyens supplémentaires aux vrais constructeurs.**