

# DIAGNOSTIQUER OU CONTRÔLER N'EST PAS CONCEVOIR

En France, beaucoup de personnes ont de bonnes idées. Mais par un maléfice propre à notre pays, beaucoup trop d'idées sont prises en charge par les pouvoirs politiques et administratifs et les règles qui en sortent, finissent par freiner leur mise en œuvre ou en détourner la finalité. Pourtant, à l'origine de la création de chacune de nos réglementations, il y a presque toujours un objectif irrécusable, quel qu'en soit le domaine.

## PRÉAMBULE

En ce qui concerne l'aménagement du territoire et la construction, leurs règles, qui sont chaque fois créées dans un but affiché de meilleure qualité, de meilleure protection des usagers, de coûts et de délais mieux maîtrisés, etc, sont les exemples mêmes d'une prolifération, d'un allourdissement et d'une complexification croissante, qui, au bout du compte, finissent par paralyser les acteurs et par augmenter le prix des opérations<sup>1</sup>.

Pour relancer la "machine", chaque ministre en charge du secteur paufine alors "sa loi". Mais là encore, les systèmes passent souvent par des mécanismes fiscaux dont la sophistication est aberrante<sup>2</sup>.

Dans notre domaine du cadre de vie, on va évoquer les activités créées ces dernières décennies (contrôles, diagnostics, audits, labels, certification, etc), pour lesquelles certains (mis pas tout le monde) pensent que leur utilité justifie les coûts supplémentaires qu'elles entraînent, (à condition de cantonner ces fonctions dans les rôles qu'on leur a assignés).

## 1 - LA PRATIQUE FRANÇAISE

Quand une meilleure maîtrise d'une série d'actions s'avère nécessaire, le premier réflexe devrait être de renforcer les moyens de ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre, moyennant un renforcement des exigences pesant sur eux.

Dans notre domaine, **les vrais producteurs des bâtiments, que sont les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre et les entrepreneurs** auraient pu, au fur et à mesure des besoins et exigences, être chargés de nouvelles prestations ou de prestations techniquement plus abouties, nécessitant le renforcement de leurs équipes, l'accroissement de leurs compétences et qualifications et, de facto, un ajustement de leurs rémunérations.

Les parlements et gouvernements français n'ont jamais eu ce réflexe.

La pratique française a été, presque systématiquement, de créer de nouvelles fonctions nécessitant de nouveaux acteurs indépendants des trois "producteurs" cités ci-dessus.

Une mauvaise justification de cette pratique : chaque nouvel acteur peut se spécialiser dans le domaine qu'il a choisi de maîtriser ; mais on a oublié que ces spécialistes auraient pu être intégrés dans les équipes des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre et des entrepreneurs !

Finalement, il s'avère que les actions de ces spécialistes **indépendants** n'ont en rien permis de réduire les charges et donc les coûts engagés par les constructeurs, ni hélas, de réduire les désordres, d'où un accroissement constant des coûts de construction, et ... de leurs assurances !

## 2 - MULTIPLICATION DES PRESTATAIRES NON CONCEPTEURS

On constate ainsi qu'au fil des années, la France n'a cessé de créer des prestataires supplémentaires, On n'a pas la prétention d'une liste exhaustive, ni d'une définition complète de leurs rôles.

### 2.1 - CONTRÔLE TECHNIQUE

Si l'on commence par les **contrôleurs techniques**, c'est parce qu'ils sont les plus anciens à cotoyer les constructeurs ; de ce fait, on a tellement l'habitude de les voir intervenir dans une grande partie des opérations, qu'on oublie que, dans d'autres pays, les constructeurs se passent souvent de leurs services et pourtant, le coût des assurances du bâtiment n'a pas explosé comme en France !

Leur rôle n'est nullement d'intervenir dans la conception des ouvrages ; d'ailleurs le législateur le leur a interdit ; voir l'article L111-25 du code de la construction et de l'habitation<sup>3</sup>.

Mais, a contrario, la définition des "constructeurs" par les articles 1792-1 du code civil ou L111-14 du CCH<sup>4</sup> est tellement "englobante" que les contrôleurs techniques n'ont pas pu échapper à la présomption de responsabilité (spécialité française). Ils ont donc fait inscrire dans l'article L111-24 du CCH la limitation de leurs responsabilités aux prestations dues contractuellement.

Et du coup, **les contrôleurs techniques se gardent bien d'intervenir dans les choix conceptuels des ouvrages**. En conséquence, leurs prestations n'allègent en rien les tâches de conception, ni la nécessité de compétence et d'attention des maîtres d'œuvre et entrepreneurs.

Mais il résulte évidemment un coût propre à l'exercice de la fonction de contrôle, coût extensible grâce à sa décomposition en presque une vingtaine de missions, dont celle de "coordination des missions de contrôle" s'il y a plusieurs contrôleurs techniques !.

### 2.2 - COORDINATION SPS

La création de la "coordination SPS" résulte d'un constat : à défaut d'implication responsable des maîtres d'ouvrage, la concurrence entre les entreprises est telle que la tentation d'économiser sur les mesures d'hygiène et de sécurité est trop forte. D'où la nécessité d'imposer aux maîtres d'ouvrage la désignation d'un acteur jouant un rôle direct pour la sécurité et la protection de la santé des travailleurs du bâtiment et des travaux publics.

Il y a un peu plus de deux décennies, une sérieuse polémique entre les ministères du travail et celui de la justice a agité les esprits sur les responsabilités des coordinateurs SPS.

Le premier avançait que le CSPS n'ayant aucun rôle conceptuel, n'était pas tenu de souscrire les assurances imposées aux

"constructeurs". Le second, s'appuyant sur les articles 1792-1 du CC et L111-14 du CCH déjà cités, entendait les placer dans le camp des "constructeurs".

Le Conseil d'État a fait une analyse intelligente, bien que critiquée : le coordonnateur SPS n'est pas un "constructeur", sauf s'il déborde de son rôle et s'implique dans la conception.

**Il résulte de tout cela que la coordination SPS n'allège en rien les tâches et responsabilités des concepteurs.**

Mais la coordination SPS a un double coût : celui de la mission elle-même et celui des mesures d'hygiène et de sécurité que les entreprises doivent prendre.

**Heureusement, ces deux coûts doivent être largement compensés par une amélioration du confort des professionnels et par la réduction des accidents du travail** (et des assurances corrélatives).

### 2.3 - HANDICAP ET ACCESSIBILITÉ

Cela fait presque quatre décennies que la France se préoccupe sérieusement du handicap et de l'accessibilité. L'inventaire exhaustif des dizaines de lois, d'ordonnances, de décrets et d'arrêtés est, ici, sans objet<sup>5</sup>, mais on n'occultera pas qu'une telle pléthore de textes nuit à la mise en œuvre de leurs exigences.

Une partie de ces textes innombrables a contribué à "enrichir" le code de la construction et de l'habitation (parties législative et réglementaire).

**Dans la présente étude, on évoquera seulement l'article R111-19-9 du CCH qui impose des "diagnostics des conditions d'accessibilité", et on déplorera qu'il comprenne "une estimation du coût des travaux nécessaires pour satisfaire ces obligations"** : voir le chapitre 3 ci-après pour justifier cette critique.

### 2.4 - MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE ET DES GES

Les textes sur l'énergie sont au moins aussi nombreux que ceux sur l'accessibilité (et ceci aussi depuis quatre décennies). Des démarches ambitieuses ont été engagées avec la HQE (haute qualité environnementale), ont été poursuivies par les



- 1) On cite toujours les plus de mille pages des textes traitant de la RT 2012 !
- 2) Sur le plan fiscal, il suffit de parcourir les huit pages de la "déclaration complémentaire 2042 C" (pas la 2042 C PRO svp !), notamment les deux pages sur le "Scellier", à côté des systèmes Malraux, Robien, Borloo neuf, Duflot, Pinel, Censi-Bouvard, etc, pour constater avec amertume que, malgré la "dématérialisation" en marche, il faudra toujours plus de personnes pour gérer, contrôler, corriger, voire sanctionner. De surplus, le prélèvement à la source ne pouvant pas traiter ces sujets (pas plus que beaucoup d'autres), ne fera qu'augmenter le nombre d'acteurs devenus nécessaires, mais pas vraiment productifs de richesses, puisqu'ils ne font que collecter une fraction des richesses produites par d'autres.
- 3) Extrait de l'article L111-25 du CCH : "L'activité de contrôle technique est soumise à agrément. Elle est incompatible avec l'exercice de toute activité de conception, d'exécution ou d'expertise d'un ouvrage."
- 4) Les articles cités comportent une phrase beaucoup trop générale : "Est réputé constructeur de l'ouvrage : 1° Tout architecte, entrepreneur, technicien et autre personne liée au maître d'ouvrage par un contrat de louage d'ouvrage..."
- 5) On citera cependant quelques textes importants sur le chapitre du handicap et de l'accessibilité : - décret 78-1167 du 9 décembre 1978, - loi 91-663 du 13 juillet 1991, - décret 95-260 du 8 mars 1995 créant des commissions consultatives de sécurité et d'accessibilité, - loi 2005-102 du 11 février 2005, - décret 2006-555 du 17 mai 2006 qui invente les "diagnostics des conditions d'accessibilité", - décret 2009-500 du 30 avril 2009, - ordonnance 2014-1090 du 26 septembre 2014, - décret 2014-1326 du 5 novembre 2014, - loi 2015-988 du 5 août 2015, - bientôt la suite ...

lois Grenelle 1 et Grenelle 2, la loi ALUR, la loi sur la transition énergétique pour la croissance verte, accompagnées de leurs multiples décrets et arrêté d'application<sup>6</sup>. Une fraction des dispositions de ces textes ont été insérées dans d'autres lois (telle que la loi 65-557 du 10 juillet 1965 sur la copropriété), une autre fraction a été codifiée, mais répartie dans plusieurs codes<sup>7</sup>.

Quant aux décrets et arrêtés, ils n'ont cessé de se multiplier pour se compléter et pour se corriger (beaucoup) ; une partie de leurs dispositions a été insérée dans la partie réglementaire de plusieurs codes.

Un Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique<sup>8</sup> a été créé par la loi 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (lire l'art. 10, créant les art. L142-3 à 5 du CCH), complétée par le décret 2015-328 du 23 mars 2015, bientôt remplacé par le décret 2015-1554 du 27 novembre 2015.

Pour ce qui concerne la présente étude, ces textes ont créé successivement : "le diagnostic de performance énergétique" (avec certification des opérateurs par un organisme de certification accrédité par le Cofrac), "l'audit énergétique", "le diagnostic technique global", sans oublier le "contrat de performance énergétique" rarement recommandable<sup>9</sup>.

Hélas, les rédacteurs n'ont pas pu s'empêcher de suggérer une évaluation des travaux préconisés (lire la critique au chapitre 3).

### 2.5 - MULTIPLICATION DES DIAGNOSTICS

**La France a un patrimoine immobilier très important, mais son renouvellement est annuellement limité.**

Il en résulte des besoins considérables pour entretenir, rénover, réhabiliter, transformer les bâtiments, qui en outre, font l'objet de transactions (vente par exemple) et de contrats (location par exemple).

Pour sécuriser les travaux ou les contrats, le législateur a jugé nécessaire d'imposer des prestations précises aux personnes concernées, souvent avant la finalisation des contrats.

Cela n'implique pas forcément la création de nouveaux acteurs, quand les compétences existent déjà (géomètres ou architectes pour la surface des habitations), mais il en résulte toujours un coût pour engager lesdites prestations.

On vient de citer l'obligation de faire établir par un professionnel qualifié la surface des locaux faisant l'objet de certains contrats (vente, location). C'est la loi Carrez, (loi 96-1107), dont il semble que tout le monde se félicite pour la loyauté des transactions.

On a évoqué les diagnostics sur l'accessibilité et sur l'énergie. On citera aussi la réglementation considérable sur la sécurité incendie, qui a justifié la création d'une mission SSI (système de sécurité incendie) et même l'invention d'un acteur indépendant pour les ERP et IGH : le "référént sécurité incendie" qui doit être détenteur d'une qualification spécifique !

Mais bien d'autres diagnostics (toutes les constructions ne sont pas visées par tous ces diagnostics) ont été inventés au cours des décennies (vu la multiplicité des textes, seuls quelques-uns ou dispositions codifiées sont cités) :

→ **Constat des risques d'exposition au plomb** (décret 2006-474 du 25 avril 2006, art. L 271-4-1° du code de la

construction et de l'habitation (CCH), art. L 1334-5 et 6 et R 1334-1 à 13 du code de la santé publique).

→ **Diagnostic amiante** (décret 2011-629 du 3 juin 2011, art. L 1334-13 du code de la santé publique et L 271-4-2° du CCH).

→ **Diagnostic termites** (décret 78-621 du 31 mai 1978, art. L 133-1 à 6 et L 271-4-3° du CCH).

→ **État de l'installation intérieure de gaz** (art. L 134-6, L 271-4-4°, et R 134-6 à 9 du CCH).

→ **État des risques naturels et technologiques majeurs** (décret 2005-134 du 15 février 2005, art. L 271-4-5° du CCH et art. L 125-5 du code de l'environnement).

→ **État de l'installation intérieure d'électricité** (art. L 134-7, L 271-4-7° et R 134-10 à 13 du CCH)

→ **Assainissement non collectif** (arrêté du 25 avril 2012, art. L 271-4-8° du CCH)

→ **Information sur un risque de mэрule** (loi 2014-366 du 24 mars 2014, art. L133-7 à 9 et L 271-4-9° du CCH).

→ Et bientôt, un **diagnostic de la radioactivité dans les logements** situés dans les zones exposées au radon sera prochainement imposé à leurs propriétaires (art. 38 de l'ordonnance du 10 février 2016 et art. L 1333-22 du code de la santé publique).

### 3 - LES FAUTES QU'IL VAUT MIEUX NE PAS COMMETTRE

Tout ce qui suit ne concerne évidemment pas des interventions bénignes et isolées, comme changer un bouton de porte par une béquille mieux manœuvrable par les personnes handicapées.

#### 3.1 - ÉVALUER AVANT DE CONCEVOIR N'A PAS DE SENS

Pour tous les travaux qui ne sont pas mineurs, la première erreur est de vouloir "à tout prix", en même temps que le diagnostic ou l'audit, disposer d'une estimation des travaux susceptibles de répondre à des obligations légales ou de résoudre tel ou tel problème signalé dans le rapport établi par le professionnel.

Hélas, ce "désir d'évaluation" est parfois encouragé par les textes encadrant les diagnostics ou les audits, heureusement avec quelques précautions oratoires telles que "à titre informatif".

**Il est facile de comprendre pourquoi de telles évaluations sont "piégeuses".**

**Pour qu'une évaluation soit utile, il est indispensable de définir les travaux chiffrés.**

Le "marché" des matériaux ou équipements susceptibles d'être mis en œuvre est très ouvert en France, et la manière de les réunir dans un ensemble de travaux (en poursuivant de nombreux objectifs et non un seul) est, la plupart du temps, illimitée, avec des coûts très différents.

Est-ce au diagnostiqueur d'un problème isolé de faire des choix? Sûrement pas (voir § 3.2).

Si l'opérateur chiffre "en bas de gamme", tout maître d'ouvrage un peu plus exigeant et réfléchi (pour les raisons expliquées ci-après), aura le sentiment d'avoir été trompé. Chiffrer "au-dessus" mais jusqu'où, c'est fournir "n'importe quoi".

D'ailleurs, faire un avant-projet et établir un cahier des charges techniques, c'est-à-dire accomplir une mission de conception, ne fait pas partie d'une mission de diagnostic dont on veut généralement limiter le coût<sup>10</sup>.



#### 3.2 - LA CONCEPTION MONO-OBJECTIF EST UNE FAUTE

Une seconde raison d'écarter une évaluation avec un diagnostic, est qu'il est gravement fautif de concevoir des travaux dans un but "mono-objectif" (c'est-à-dire pour résoudre un seul problème).

Les bâtiments ont été conçus, sont entretenus et transformés, parfois améliorés et "enrichis", pour répondre à de nombreux objectifs, tout en tenant compte de toutes les contraintes qui s'imposent aux opérations.

Au terme de diagnostics portant sur plusieurs thèmes, c'est un projet d'ensemble qu'il faut établir, avec des objectifs dépassant les conclusions de ces diagnostics, tels que le contexte urbain et historique, la valeur culturelle et sociale des bâtiments, leur aspect, l'hygiène, la sécurité, le confort des usagers et l'amélioration de leurs conditions de travail ou de séjour, l'ensemble des règles applicables aux constructions, les coûts d'investissement, d'entretien et d'exploitation, etc.

Ce projet doit être fait par les professionnels dont c'est le métier, (c'est-à-dire les maîtres d'œuvre), en concertation permanente avec le maître d'ouvrage<sup>11</sup>.

**Les choix effectués en commun au cours de la conception déterminent, in fine, la pérennité et la valeur patrimoniale du bâtiment**, qui constituent la "ligne d'horizon" de tout maître d'ouvrage soucieux de ses intérêts.

On est bien loin du chiffrage établi dans la foulée d'un diagnostic isolé.

On peut donner cent exemples. On prendra seulement, au terme d'un audit énergétique, la recommandation d'une isolation des façades par l'extérieur. Les solutions sont très nombreuses et leur coût varie du simple au décuple (voir plus). C'est la prise en considération de tout ce qui a été évoqué quelques lignes au-dessus qui va orienter à la fois le maître d'ouvrage et l'architecte dans le choix d'un projet<sup>12</sup>.

### 4 - CONCLUSION

On a démontré que les professionnels chargés des diagnostics, audits et contrôles listés au chapitre 3 ci-avant, ne devaient pas accomplir en même temps des prestations de maîtrise d'œuvre, soit par interdiction légale (contrôleurs techniques), soit parce que toute action de conception mono-objectif et de chiffrage isolé est un contre-sens.

Les interventions de tous ces professionnels n'allègent donc nullement les missions des maîtres d'œuvre.

**Au contraire, la seule évocation des préoccupations qui ont abouti à la création des multiples diagnostiqueurs et contrôleurs, montre que les tâches de la maîtrise d'œuvre n'ont cessé de se complexifier au fil des décennies.**

Il est heureux que des outils nouveaux puissent faciliter une partie de leurs tâches.

Mais la balance entre : - accroissement des prestations dues par les maîtres d'œuvre avec les responsabilités nouvelles qu'elles génèrent, - et allègement matériel des tâches par les outils, - justifiait pleinement l'augmentation progressive de la rémunération des maîtres d'œuvre.

Hélas, trop de maîtres d'ouvrage n'en ont pas été conscients et ont cherché à trouver "sur le dos des maîtres d'œuvre", une partie des moyens pour payer

tous les diagnostiqueurs et contrôleurs créés au fil des décennies.

**Il n'est que temps de redresser la barre, car la situation actuelle de dumping des honoraires conduit inéluctablement à des recherches et études de conception moins poussées et donc à une possible diminution de la qualité des ouvrages. Le pire n'est jamais sûr. ▲**

6) Quelques repères de nature législative : - loi 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, - loi 2010-788 du 12 juillet 2010 "Engagement national pour l'environnement" (Grenelle 2), - loi ALUR 2014-366 du 24 mars 2014, - loi 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, - arrêté du 8 février 2012 modifiant l'arrêté du 15 septembre 2006 relatif au diagnostic de performance énergétique, - etc

7) Codes visés par la loi sur la transition énergétique : code de l'énergie, - code de la construction et de l'habitation, - code de l'urbanisme, - code monétaire et financier, - code de la consommation, - code des transports - code de l'environnement, - code de la voirie routière, - code des impôts, - code général des collectivités territoriales, - code du travail, - code de la sécurité sociale, - code général de la propriété des personnes publiques, - code minier, - code de l'éducation.

8) Le CSCEE est composé de 5 collèges : - parlementaires, - collectivités, - organisations professionnelles (dont l'Unsa, avec Marie-Françoise Manière), - associations, - personnalités qualifiées.

9) Lire "Le mirage du contrat de performance énergétique" dans Passion Architecture n°42

10) Par contre, en fonction des qualifications du diagnostiqueur, il peut être avantageux de lui confier la suite de l'opération avec une mission complète de maîtrise d'œuvre effectuée après les prestations de diagnostic.

11) Lire "Synthèse architecturale, clé de la qualité des ouvrages" dans Passion Architecture n° 55

12) Lire "Façades de rechange et GPE" dans Passion Architecture n°34

→→→ GILBERT RAMUS  
Architecte

