

# L'adaptation normative outre-mer, le BTP toujours au pied du mur

Par Stéphane BROSSARD

Président de la commission technique de la FRBTP de La Réunion

Les territoires ultramarins présentent des spécificités climatiques et géographiques que les normes et règlements du bâtiment, pensés à partir de la métropole, ne prennent pas assez en compte ce que mettait en évidence dès juin 2017 un rapport sénatorial. Il plaide pour développer et diffuser l'expertise sur les modes de construction adaptés aux outre-mer, faciliter la certification et l'approvisionnement en matériaux, décentraliser la production de normes pour les ultramarins, faciliter l'innovation en réformant les procédures nationales de validation, et devoir les règlements pénalisant la création, par ailleurs nécessaire, de logements. Des progrès sont en cours, qui nécessitent cependant d'être amplifiés et intégrés dans de futurs plans logement en outremer.

## PROBLÉMATIQUE

La situation géographique et climatique singulière des territoires ultramarins, comme les spécificités des besoins quantitatifs et qualitatifs en matière de logement, requièrent une réglementation et une normalisation<sup>(1)</sup> adaptées. La pertinence de l'application outre-mer des règles de construction métropolitaine a d'ailleurs été questionnée à de nombreuses reprises, que ce soit par la Cour des comptes<sup>(2)</sup> ou par la délégation sénatoriale aux outre-mer<sup>(3)</sup>.

« L'application immédiate aux DROM [départements et régions d'outre-mer] de règles et de normes conçues avant tout pour la situation métropolitaine, mais auxquelles s'ajoutent des normes spécifiques, aboutit souvent à des exigences sans réel rapport avec les réalités locales de l'aménagement, de la construction et de l'habitat. L'effort d'adaptation de ces normes doit désormais tendre à la performance raisonnée » (Cour des comptes, septembre 2020).

D'autre part, les savoir-faire et les pratiques locales traditionnelles ne sont pas, pour l'essentiel, assimilés par les assureurs et les contrôleurs techniques à la pratique courante. L'expertise locale doit donc soumettre ses produits et ses procédés aux différentes

évaluations et essais sous-jacents à la délivrance d'un avis technique ou d'une autre certification, si elle souhaite les faire référencer et reconnaître vis-à-vis des professionnels et des assureurs. Or, les groupes spécialisés sont aujourd'hui localisés à Paris pour la majorité. Leur jurisprudence est centrée sur les besoins de la métropole et trop peu adaptée à la diversité des contextes ultramarins.

« L'émergence d'une expertise technique locale suffisamment structurée permettrait de certifier des produits de construction et des ressources locales ou provenant du voisinage régional » (Cour des Comptes, septembre 2020).

Faute de structure locale reconnue, l'expertise métropolitaine est aujourd'hui presque systématiquement sollicitée et privilégiée tant en termes d'accompagnement technique que de réalisation d'études. Cela induit une hausse des coûts significative, et une empreinte carbone non optimisée. Pourtant, des compétences existent localement et sont à conforter, tandis que certaines innovations ultramarines gagneraient à être relayées en métropole pour accélérer la transition écologique du secteur. À titre d'exemple, le réchauffement climatique va rendre nécessaires, notamment dans le Sud de l'Hexagone, la protection solaire et la ventilation traversante, au moins pour le confort d'été.

L'éloignement des centres d'évaluation technique représente donc un frein majeur à l'innovation ultramarine, à la montée en puissance d'une expertise locale à vocation régionale, et, en conséquence, à la construction ou à la réhabilitation de logements comme d'équipements ou de locaux d'activités.

La récente inflation du prix des matériaux et produits de la construction a en effet mis en exergue l'insuffisance de produits dits certifiés sur le marché ultramarin. Dès lors, si l'on ne rentre pas dans le cadre des techniques courantes, des avis techniques spécifiques outre-mer (plus exigeants eu égard aux caractéristiques climatiques locales – UV, vents cycloniques, pluviométrie,

<sup>(1)</sup> La « normalisation » étant ici entendue comme le processus de détermination et d'adoption des normes volontaires.

<sup>(2)</sup> « Le logement dans les départements et régions d'Outre-mer », Cour des comptes, rapport public thématique, septembre 2020, <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/52807>

<sup>(3)</sup> « Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout », rapport d'information de M. Éric DOLIGÉ, rapporteur coordonnateur, MMES Karine CLAIREAUX et Vivette LOPEZ, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, n° 601, 29 juin 2017 <https://www.senat.fr/rap/r16-601/r16-6011.pdf> ; « La politique du logement en Outre-mer », rapport d'information n° 728 (2020-2021) de M. Guillaume GONTARD, MME Micheline JACQUES et M. Victorin LUREL, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, déposé le 1er juillet 2021, La politique du logement dans les outre-mer - Rapport - Sénat (senat.fr) <https://www.senat.fr/rap/r20-728-1/r20-728-1.html>

corrosion) peuvent être exigés par les bureaux de contrôle et les assureurs, dont le coût, déjà très élevé, est d'autant plus difficile à amortir que le marché est petit<sup>(4)</sup>.

L'équation devient donc intenable : besoin urgent de construire<sup>(5)</sup> *versus* capacité des clients (bailleurs sociaux pour l'essentiel) à acheter une offre au coût largement supérieur en raison notamment de la sclérose réglementaire (sur la conception) et normative (sur les produits certifiés).

De même, les crises successives de ces dernières années, assorties de cette inertie réglementaire et normative qui fige l'architecture, les modèles constructifs et les circuits d'approvisionnement ont considérablement fragilisé le domaine de la construction, secteur pourtant phare, susceptible d'offrir à une partie de la jeunesse la possibilité d'accéder au marché du travail, et compromettent l'avenir de celle-ci à court-moyen terme.

## ILLUSTRATIONS

Sur le terrain, les acteurs sont mobilisés sur ces sujets depuis de très longues années, notamment à La Réunion, et ont mis en place des processus et des outils performants.

### À titre d'exemples<sup>(6)</sup> :

#### À La Réunion :

- création de la marque de qualité GEOCERT, par l'ADIR en 2004 (lauréat du trophée de la Fondation Excellence de la SMABTP en 2010), intégrée à la certification CERQUAL lors de sa mise en œuvre à La Réunion ;
- création d'ACERBAT (Association pour la certification des entreprises du bâtiment) par l'ADIR, la Chambre des métiers et de l'artisanat, la FRBTP, la CERBTP ;
- élaboration d'un consortium pour la construction durable en 2007.

Ces projets ont vu le jour dans le cadre de deux contrats de filière successifs :

- création en 2009 du CIRBAT au sein de la CMAR, labélisé Pôle d'innovation national sur la thématique du bâti tropical, dont deux de ses laboratoires sont accrédités par le COFRAC depuis 2019 ;
- création du groupe miroir BNTEC, en 2017, piloté par la FRBTP pour l'adaptation des DTU (Documents techniques unifiés), suite à l'analyse de la base de données (SYCODES 2016) recensant les sinistres à La Réunion, sur financement PACTE.

<sup>(4)</sup> Selon un retour d'expérience d'une *start-up* en Martinique : entre 100 000 et 150 000 euros pour les essais nécessaires à l'obtention, et environ 20 000 euros d'instruction.

<sup>(5)</sup> L'INSEE a estimé dans une étude de 2018 à 165 000 le besoin de logements sociaux neufs à La Réunion d'ici 2035. Le rythme de ces trois dernières années est de 2 500 maximum.

<sup>(6)</sup> Le cas de Mayotte est très particulier : la structuration des filières n'est pas encore faite, tandis que les besoins sont énormes. Pour répondre à cette demande sociale et économique (et bien dans cet ordre), il faudrait durant cinq à dix ans un régime dérogatoire plus souple et moins exigeant.

### À la Martinique :

- La CERC :
  - dans le cadre du programme PACTE, a mené des travaux sous la bannière « BATISOLID : construire en zone tropicale vulnérable », qui ont donné lieu à une feuille de route 2020-2022 qui prévoyait la constitution d'une commission locale de normalisation permanente aujourd'hui mise en œuvre dans le cadre du PLOM<sup>(7)</sup> 2019-2022 ;
  - a vu son projet « Soutenir la filière de construction par le développement de techniques adaptées localisation porteurs de projet » retenu par le fonds d'innovation d'Action Logement.

**En Nouvelle-Calédonie :** le gouvernement a développé son propre référentiel <https://rcnc.gouv.nc/>

Le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer, n° 601, 29 juin 2017, a mis le projecteur au niveau national sur la problématique de l'adaptation normative des produits et techniques de construction en outre-mer, ainsi que sur celle de la pertinence et de l'efficacité d'une gestion de la conformité au niveau local.

Les conclusions dudit rapport ont été reprises en annexe du « Rapport simplification des réglementations dans la construction » dit rapport Laffoucrière de janvier 2019. Il a inspiré la rédaction d'une partie du chapitre 3, « Relever le défi du logement », du Livre bleu issu des Assises de l'Outre-mer (26 juin 2018), les conclusions de la Conférence du Logement Outre-mer (10 juillet 2019), ainsi que le PLOM 2019-2020 (mesure 3.3.4).

Ce rapport a présenté un diagnostic très complet des inadaptations, et formulé 35 recommandations articulées autour de 5 axes :

1. Développer et diffuser l'expertise sur les modes de construction adaptés aux outre-mer
2. Faciliter la certification et l'approvisionnement en matériaux tout en favorisant la coopération avec les pays de l'environnement régional
3. Décentraliser la production de normes adaptées au territoire ultramarin
4. Faciliter la diffusion de l'innovation en réformant les procédures nationales de validation
5. Réviser les réglementations pénalisant lourdement les entreprises et freinant la satisfaction des besoins de logements et d'équipements des outre-mer

On doit se féliciter de quelques avancées :

- participation active de la FEDOM (Fédération des entreprises d'Outre-mer) et des professionnels réunionnais au groupe de travail ;
- Outre-mer Loi ESSOC (Droit d'expérimenter) ;
- association régulière de la FEDOM aux réunions relatives aux missions confiées au CSTB (Centre scientifique et technique du bâtiment) et à la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) dans le cadre du PLOM ;

<sup>(7)</sup> Plan logement outre-mer.

- création d'un groupe de concertation outre-mer avec le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique ;
- commissions locales de normalisation : financement via la LBU du groupe technique en charge de l'adaptation des DTU à La Réunion, dans le prolongement des travaux entrepris sous financement PACTE, et d'un groupe similaire à la Martinique, sous pilotage CERC (Cellule économique régionale de la construction) ;
- demande de dérogation au marquage CEE pour les produits commercialisés dans les régions ultrapériphériques (RUP), portée par la France dans le cadre de la révision du règlement des produits de la construction.

Mais force est de constater que le bilan reste maigre en termes de concrétisations, alors que les enjeux se multiplient : réglementation incendie, utilisation du bois dans les ERP, végétalisation des toitures, vents cycloniques, PMR, réglementation thermique, instauration d'un DPE, etc.

## PISTES D'AMÉLIORATION

### Sur le plan des principes :

L'urgence et l'ampleur des besoins en logements et équipements dans les outre-mer, différents selon les territoires pour des raisons géographiques (topographie, sismicité, cyclones) et sociologiques (démographie, attentes en termes d'habitabilité) plaident pour un véritable choc en termes de prise de conscience et de plan d'action, que les deux derniers PLOM n'ont manifestement pas encore provoqué.

À l'intensification du corset réglementaire, que l'on peut assimiler à la notion du plus grand dénominateur commun, il faut privilégier une approche basée sur le bon sens et le pragmatisme. Ce qui signifie :

- privilégier la qualité de la règle à la quantité des règles, ce qui implique nécessairement une adaptation au contexte ;
- envisager des solutions alternatives au processus qui paraît aujourd'hui inexorable du cumul des réglementations : en matière de protection contre les vents paracycloniques par exemple, le renforcement à outrance du bâti va le rendre inaccessible, notamment en termes de coûts, alors que des solutions de contournement existent comme la notion de construction de refuges par exemple<sup>(8)</sup> ; de même, la réglementation

<sup>(8)</sup> 99 % des cyclones affectant la Réunion ne causent que des dégâts mineurs sur le bâti, seuls les éléments de toitures ou de menuiseries sont affectés et la structure des bâtiments est très souvent intacte pour ceux qui respectent les 34 m/s des Eurocodes actuels. La profession travaille avec le BNTEC (Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment), pour amender suivant ses contraintes les NF DTU 40.35 (toiture tôle) et NF DTU 36.5 (menuiserie alu). Il est donc dispendieux de généraliser une réglementation encore plus stricte. Dans le cas du cyclone du siècle, les zones de refuge seront beaucoup plus efficaces, d'autant que de tels cyclones impliquent que les réseaux d'eau et d'électricité ne fonctionnent plus, ce qui implique des modes d'accueil spécifiques.

incendie dans des bâtiments où la ventilation traversante est la règle ne peut qu'être spécifique<sup>(9)</sup> ;

- se reposer sur la connaissance que les professionnels et les experts locaux ont de leur marché, de leurs produits, de leur environnement. L'Agence qualité construction considère qu'ils sont les mieux à même de déterminer les produits et *process* susceptibles de limiter la sinistralité dans leurs territoires.

### Sur le plan des mesures :

1. Le renforcement des moyens locaux en termes d'essais et d'expertise est une voie nécessaire et économiquement viable, surtout si on l'envisage à l'échelle des bassins où sont situés nos territoires.

La FEDOM a développé un argumentaire étayé et partagé par les professionnels du bassin océan indien et du bassin Antilles-Guyane, ainsi qu'avec les administrations (DHUP, DEAL pour Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement, DGOM pour Direction générale des outre-mer) associées au comité de pilotage, en faveur de l'installation de cellules de validité de conformité, l'une pour l'océan Indien, l'autre pour le bassin Antilles-Guyane.

L'objectif est de faciliter les démarches d'évaluation pour les acteurs locaux en les accompagnant à différentes étapes du processus actuel (orientation, facilitation de la réalisation d'essais, information), afin de raccourcir les délais, réduire les coûts et favoriser l'économie circulaire. À ce titre, les cellules :

- contribuent au développement d'une offre :
  - d'instruction d'avis technique (ATec / ATex) adaptée aux demandeurs ultramarins ;
  - d'évaluation des produits de construction locaux (essais) notamment à des fins de marquage CE ou de certification volontaire ;
- participent au développement de nouvelles offres selon l'évolution du contexte local (besoins prioritaires, nouveaux moyens) ;
- promeuvent les offres d'évaluation de produits de construction locaux.

Ces cellules locales consolideraient par ailleurs les réflexions sur les problématiques de conformité produits liées aux spécificités ultramarines, et assureraient leur continuité et leur pérennité. En lien avec les acteurs nationaux, dont elles seraient le relais local, les cellules pourraient :

- suivre, capitaliser et consolider des travaux sur les évolutions réglementaires et normatives ;
- proposer des adaptations réglementaires et normatives ;
- contribuer aux réflexions sur le marquage CE, la mise en place d'un marquage RUP et les équivalences de normes.

<sup>(9)</sup> Nous avons acquis grâce à la RTAA DOM (Réglementation thermique, acoustique et aération dans les DOM) de l'expertise sur la ventilation traversante et sur le facteur solaire (protection solaire, brise-soleil, isolation contre le rayonnement solaire). Nous avons à la Réunion des doctorants sur ce sujet et déjà deux éco-quartiers bâtis sur ce principe : Beauséjour à Sainte Marie et le Cœur de Ville de la commune de la Possession.

Elles complèteraient logiquement les commissions locales de normalisation (mesure 3.3.4 du PLOM) qui travaillent sur les règles de l'art.

Dans un souci de rationalisation et d'efficacité, le parti pris est de ne pas créer de structures nouvelles. Au contraire, il est proposé de doter de ressources humaines et financières dédiées des structures d'ores et déjà impliquées dans le processus. Les CERC se trouvent particulièrement indiquées pour accueillir ces nouvelles missions, d'autant qu'elles rassemblent les acteurs locaux privés et publics du BTP.

La démarche est innovante et pragmatique en termes :

- de produits : produits locaux, matériaux biosourcés, matériaux recyclés (dans la logique d'économie circulaire et en lien avec la mise en œuvre de la filière à responsabilité élargie des producteurs – REP – dans le BTP) ;
- de *process* et d'organisation : mutualisation, approche systémique, intelligence collective au service de la structuration de la filière ;
- de rationalisation des coûts des matériaux et donc de construction, d'empreinte carbone (essais locaux et experts locaux se substituant à des essais réalisés en métropole et à des experts contraints de se déplacer) et d'analyse de cycle de vie ;
- de rayonnement dans la zone intertropicale et dans certaines zones de l'hémisphère Nord concernées par le changement climatique.

2. Le renforcement de la présence des ultramarins dans les instances techniques et décisionnaires nationales (Commission chargée de formuler des avis techniques – CCFAT, groupes spécialisés du CSTB pour Centre scientifique et technique du bâtiment) est indispensable pour diffuser l'expertise sur les modes de construction en outre-mer, accompagner l'évolution des mentalités sur la nécessaire association des experts locaux à tous les processus d'élaboration réglementaire et normative, pour anticiper les textes et mesures inadaptés, sources de surcoûts, de freins à l'action et donc d'obstacles au développement.