RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Liberté
Égalité
Fraternité

Octobre 2026

Simplification des normes applicables à la construction et à la rénovation des bâtiments des collectivités territoriales

Boris Ravignon - IGF

Nacéra Haddouche - IGA

Nicolas Blondel - IGEDD

Christian Cremona - IGEDD

Michel Py – IGEDD

N°2026-Q-027 N°R-26020 N°016677-01

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGA

IGEDD
INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication
☐ **Préparatoire à une décision administrative**
☐ **Non communicable**
☐ **Communicable (données confidentielles occultées)**
☒ **Communicable**

Sommaire

Synthèse **8**

Liste des recommandations **11**

Introduction **13**

1 L'acte de construction/rénovation suit pour les collectivités territoriales, un cheminement codifié qui les conduit à appliquer de multiples réglementations **15**

1.1 Eu égard à son importance, le déroulement de tout acte de construction suit une procédure codifiée et précise 15

1.1.1 La construction ou la rénovation d'un bâtiment n'est pas un acte anodin ... 15

1.1.2 Le déroulement de tout acte de construction suit une procédure structurée autour du binôme maîtrise d'ouvrage-maîtrise d'œuvre 16

1.1.3 Cette organisation définit des règles du jeu communes aux acteurs et une répartition des responsabilités 17

1.2 L'acte de construction/rénovation mobilise, à chaque phase de son avancement, de multiples réglementations 18

1.3 Chacune des réglementations suit des objectifs et une logique technique qui lui sont propres 19

1.3.1 La protection des personnes et du bâti contre les risques d'incendie et de panique 20

1.3.2 Les stabilité, solidité et durabilité des constructions 21

1.3.3 Les conditions d'accueil et d'usage du bâtiment (accessibilité, confort, santé, aération, acoustique) 22

1.3.4 Les enjeux environnementaux 22

1.3.5 La préservation du patrimoine et l'identité des territoires 22

1.4 Le patrimoine immobilier des établissements scolaires exige une articulation des compétences entre les collectivités et les chefs d'établissements 23

2 Les règles applicables à la construction sont ressenties comme complexes, mal articulées, coûteuses voire insurmontables, malgré des tentatives récentes de simplification **25**

2.1 La réglementation apparaît foisonnante, changeante et complexe 25

2.1.1 Une fabrique de la norme dispersée, qui produit un corpus foisonnant 25

2.1.2 Un cadre réglementaire applicable jugé instable, source d'insécurité

juridique et financière 26
2.1.3 Un même projet peut peiner à satisfaire simultanément plusieurs objectifs légitimes 26
2.1.4 Des règlementations nationales, écrites « en silos », qui manquent d'articulation interministérielle et dont les effets sont rarement appréciés de manière globale 27
2.1.5 Des solutions complexes en raison d'une juxtaposition de prescriptions qui laissent peu de marges d'adaptation aux projets 28
2.1.6 De multiples zones de tension entre les règlementations applicables à la construction 28
2.1.7 Des disparités d'interprétation de la règlementation d'un service ou d'un territoire à l'autre 32
2.1.8 Des réglementations pensées pour la construction neuve partiellement inadaptées à la rénovation de bâtiments existants 34
2.2 Les impacts en termes de délais et de coûts largement perçus et évoqués par les maitres d'ouvrage s'avèrent difficilement objectivables 35
2.2.1 Le poids des règles est perçu comme générateur de délais 36
2.2.2 L'évolution des réglementations sur la construction neuve emporte pour les collectivités des conséquences financières difficiles à quantifier 36
2.2.3 Certains projets et travaux seraient décalés voire redimensionnés ou abandonnés en raison du poids notamment des règles relatives à l'accessibilité 38
2.3 L'effort de simplification déjà entrepris reste pour l'heure circonscrit et partiellement abouti 39
2.3.1 Pourtant prévue par la loi ESSOC, la réécriture du CCH dans une logique de résultat n'a pas été conduite à son terme 39
2.3.2 Des évolutions législatives et réglementaires récentes s'efforcent d'apporter des simplifications à la construction, qui restent pour l'heure précisément circonscrites 41
3 Une feuille de route collective pour simplifier durablement les règles de construction des bâtiments publics 45
3.1 Les recommandations transversales à l'ensemble des règlementations 45
3.1.1 Inviter le législateur à mieux articuler les règlementations applicables aux bâtiments des collectivités 45
3.1.2 Renforcer la cohérence interministérielle des réglementations applicables aux collectivités territoriales 46
3.1.3 A l'échelon déconcentré, s'appuyer davantage sur le rôle « d'assemblier » et d'accompagnement du préfet que sur son pouvoir de dérogation peu adapté pour simplifier les règlementations de construction 47

3.1.4 Mieux coordonner les instructions autour d'une consolidation en amont des différents avis et consultations 49
3.1.5 Mieux harmoniser les interprétations de la réglementation applicable 51
3.2 Donner à la maîtrise d'œuvre les moyens d'assurer pleinement ses missions 51
3.3 Les pistes de simplification applicables à certains corpus normatifs particuliers 52
3.3.1 Simplifier le code de la commande publique 52
3.3.2 Harmoniser à l'échelon national, l'interprétation de la réglementation incendie, alléger les exigences pour les travaux non structurants 55
3.3.3 Adapter les règlementations aux effets du changement climatique, sans renoncer aux exigences de sécurité 56
3.3.4 Stabiliser les exigences règlementaires applicables aux opérations de construction 57
3.3.5 Simplifier les règles liées à la protection du patrimoine 58
3.3.6 Simplifier la RE2020 61
3.3.7 Simplifier les règles liées à l'accessibilité 64

4 A droit constant, le besoin de mieux expliquer la réglementation de la construction et de mieux accompagner ceux qui la mettent en œuvre 67
4.1 Mettre en place un outil numérique d'identification des règlementations applicables 67
4.2 Renforcer la pédagogie sur les exigences essentielles et les allègements existants dans le domaine de la réglementation incendie 69
4.3 Accompagner la montée en compétence interne des collectivités et l'appui de l'ingénierie mutualisée 70
4.4 Rendre plus lisibles et prévisibles les financements mobilisables 71

5 Conclusions 73

Annexes 75

Annexe 1. Lettre de mission du Premier ministre du 11 février 2026 76

Annexe 2. Lettre de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation du 5 mars 2026 78

Annexe 3. Liste des entretiens 80

Annexe 4. Parcours d'un projet de construction/rénovation 89

4.1. La phase de faisabilité 89
4.2. La phase de programmation 90
4.3. La phase de conception 91
4.4. La phase de sollicitation des avis préalables et des autorisations administratives. 92
4.5. La préparation de la consultation des entreprises 93
4.6. La préparation et l'exécution des travaux 93
4.7. La phase de réception du bâtiment 93

Annexe 5. Consultation des collectivités territoriales sur la simplification des règlementations applicables à la construction et à la rénovation des bâtiments publics 94

5.1. Profil démographique des collectivités 94
5.1.1 Communes 94
5.1.2 Intercommunalités 94
5.1.3 Départements 95
5.1.4 Régions 95
5.2. Niveau de ressources internes 95
5.3. Expérience opérationnelle des répondants 96
5.4. Types de projets réalisés 96
5.5. Expérience dans les établissements scolaires 96
5.6. Principaux enseignements sur la composition de l'échantillon 97
5.7. Point de vigilance pour l'interprétation 97
5.7.1 Une surreprésentation des petites et moyennes communes 97
5.7.2 Une forte concentration sur les maîtres d'ouvrage récemment actifs 98
5.7.3 Un probable biais d'auto-sélection 99
5.7.4 Biais lié à l'orientation du questionnaire 99
5.7.5 Biais de perception et d'attribution causale 100
5.7.6 Biais liés aux réponses qualitatives sur une base déclarative 101
5.7.7 Effet de la longueur et de la technicité du questionnaire 102
5.7.8 Exemples de tensions révélatrices 102

Annexe 6. Consultation des professionnels sur la simplification des règlementations applicables à la construction et à la rénovation des bâtiments

publics 104

6.1. L'instabilité réglementaire : le principal point de consensus 104

6.2. Les tensions entre réglementations 105

6.3. Une réglementation peu adaptée à la rénovation 107

6.4. Produire des guides et arbres décisionnels 110

6.5. Harmoniser le corpus réglementaire 111

Annexe 7. Recensement synthétique des réglementations applicables à la construction 114

Annexe 8. Transposition des règlementations de construction d'origine européenne en droit interne (source : SGAE) 115

8.1. Tableau 1 récapitulatif des principales réglementations applicables pour la construction et la rénovation des bâtiments des collectivités territoriales issues du CCH – Origine des textes (droit national, droit européen). 115

8.2. Tableau récapitulatif des principales réglementations applicables pour la construction et la rénovation des bâtiments des collectivités territoriales issues d'autres codes que le CCH 121

8.3. Tableau récapitulatif des principales réglementations non liées au bâti mais impactant l'acte de construction 123

Annexe 9. Frise chronologique des autorisations et avis à solliciter par la maîtrise d'ouvrage publique pour la construction/rénovation d'un bâtiment public 124

Synthèse

1- Ce rapport examine les difficultés rencontrées par les collectivités territoriales dans leurs opérations de construction et de rénovation de leurs bâtiments publics. À partir d'une large consultation des élus et de leurs services techniques, des professionnels du bâtiment et des services de l'État, **la mission établit, un certain nombre de constats** :

- • La construction et la rénovation des bâtiments des collectivités territoriales s'inscrivent dans un cadre procédural structuré, mobilisant de nombreux acteurs et réglementations répondant à des objectifs légitimes : sécurité des personnes et des biens, solidité des ouvrages, accessibilité, confort, santé, performance environnementale et préservation du patrimoine ;
- • Toutefois, l'accumulation de ces exigences fait apparaître un cadre normatif foisonnant, complexe et évolutif, dont les règles sont parfois insuffisamment articulées. Élaborées selon des logiques sectorielles, elles peuvent entrer en tension, notamment en matière de sécurité incendie, d'accessibilité, de performance environnementale, d'urbanisme et de protection du patrimoine. Ces difficultés sont accentuées par les disparités d'interprétation suivant les services et territoires, ainsi que par l'inadaptation partielle de certaines règles conçues pour le neuf aux contraintes de la rénovation du bâti existant. Les collectivités considèrent en outre que certaines dispositions de la RE2020 ont été principalement conçues pour le logement ou les bâtiments tertiaires classiques, et qu'elles s'adaptent imparfaitement aux équipements publics ;
- •Les collectivités territoriales font ainsi état de contraintes susceptibles d'allonger les délais, d'accroître les coûts et, dans certains cas, de conduire au report, au redimensionnement, voire à l'abandon de projets. Les règles de la commande publique sont souvent perçues comme lourdes, notamment pour les petites collectivités. Si les effets sont largement ressentis, leur ampleur demeure toutefois difficile à objectiver. Par ailleurs, les démarches de simplification déjà engagées, notamment à travers des évolutions législatives et réglementaires récentes, restent circonscrites et n'ont pas encore permis de répondre pleinement aux difficultés constatées.

2- Ces constats conduisent à préconiser une démarche collective et durable de simplification, fondée tout d'abord sur une meilleure articulation des réglementations, un renforcement de la coordination interministérielle et l'harmonisation de son interprétation.

La recommandation n°2 propose de renforcer, sous l'égide du secrétariat général du gouvernement, la documentation des études d'impact des projets de textes réglementaires, en prévoyant l'examen de leurs incidences sur les autres réglementations, une analyse proportionnée des coûts, bénéfices attendus et charges induites, en particulier pour les collectivités territoriales, ainsi que la prise en compte des échanges conduits avec les acteurs concernés.

Parallèlement **la recommandation n°3** vise à permettre au Conseil national d'évaluation des normes de signaler les risques d'incohérence identifiés lors de l'examen des projets de textes et de contribuer, à partir des difficultés remontées par les collectivités territoriales, à une synthèse périodique des principales tensions constatées dans l'application des normes. **La recommandation n°4** préconise la systématisation de la démarche d'accompagnement de projet, rassemblant sous l'autorité des préfets de département, pour les projets publics à enjeu, en amont du dépôt du dossier, les services instructeurs compétents. Enfin, **la recommandation n°5** prévoit de développer l'examen conjoint des enjeux de sécurité-incendie/accessibilité et d'expérimenter, dans plusieurs départements, sous l'autorité du préfet, l'instruction coordonnée de l'ensemble des autres avis.

3- Cette démarche de simplification suppose également d'adapter certaines exigences, notamment en matière de commande publique, de sécurité incendie, de patrimoine et de transition écologique, de RE2020, d'accessibilité, de stabilisation du cadre règlementaire aux spécificités des projets et des bâtiments existants.

- **Simplifier les procédures de la commande publique**

La recommandation n°6 prévoit d'ajuster le seuil d'obligation de publication des données essentielles aux seuils supérieurs des marchés sans publicité ni procédure formelle. **La recommandation n°7** vise plus largement à simplifier et adapter les règles de la commande publique aux enjeux des projets de construction et de rénovation, afin de réduire les délais, favoriser l'innovation et sécuriser l'exécution des marchés.

- **Harmoniser les pratiques en matière de sécurité incendie**

La recommandation n°8 propose de confier à la DGSCGC, l'élaboration de la doctrine de sécurité incendie, la publication des positions sur les questions d'interprétation et dérogations récurrentes, les propositions d'évolutions réglementaires et l'animation des réseaux existants des référents de spécialité et de la formation. **La recommandation n°9** vise à faire évoluer le cadre réglementaire afin de concilier les objectifs de sécurité incendie, d'accessibilité et de confort d'usage en permettant des adaptations ciblées des bâtiments aux évolutions climatiques.

- **Stabiliser les règles applicables aux opérations de construction**

La recommandation n°10 propose d'étudier un dispositif permettant de stabiliser les règles applicables à une opération dès une phase précoce du projet, à compter de la délivrance du certificat d'urbanisme. Cette mesure répond à une préoccupation largement exprimée par les maîtres d'ouvrage confrontés à l'évolution des réglementations pendant la durée des études et des travaux.

- **Faciliter la conciliation entre patrimoine et transition écologique**

La recommandation n°11 préconise d'accompagner le déploiement des mesures de simplification sur la création des périmètres délimités des abords (PDA) en application des textes issus des travaux parlementaire et de favoriser également l'actualisation des prescriptions des Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et des Plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) pour intégrer les besoins d'adaptation aux fortes chaleurs.

- **Adapter la RE2020 aux spécificités des bâtiments publics**

La recommandation n°12 propose d'adapter la RE2020 aux spécificités des bâtiments publics et aux opérations de transformation du bâti existant afin de concilier les objectifs de décarbonation avec les exigences fonctionnelles, sanitaires, climatiques et financières des collectivités territoriales.

- **Simplifier les règles d'accessibilité**

La mission réaffirme son attachement au principe d'accessibilité universelle, mais estime que certaines modalités d'application pourraient être proportionnées dans le bâti existant. **La recommandation n°1** prévoit, par analogie avec les dispositions de l'article R. 122-7 du CCH, de supprimer les demandes d'autorisations de travaux (DAT) relatives à l'accessibilité prévues par l'article R.122-8 du CCH pour les ERP de 5ème catégorie sans locaux à sommeil. Seules les demandes de dérogation feraient l'objet d'une DAT. **La recommandation n°13** propose de permettre que, pour un établissement recevant du public des catégories 1 à 4 situé dans un cadre bâti existant comportant plusieurs niveaux, l'obligation d'accessibilité soit réputée satisfaite de plein droit, sans demande de dérogation préalable, si l'ensemble des services pour lesquels cet

établissement a été conçu sont mis à disposition du public au niveau d'accès principal, dans une zone intégralement accessible.

4- Enfin, la simplification doit s'accompagner d'un meilleur soutien opérationnel aux collectivités, grâce à des outils d'identification des règles applicables, à un accompagnement technique renforcé et à une meilleure lisibilité des financements mobilisables, tout en préservant les exigences essentielles de sécurité.

- **Développer un outil national d'information réglementaire**

La recommandation n°14 prévoit la création d'un portail numérique national de référence permettant d'identifier l'ensemble des règles nationales et des procédures administratives applicables à un projet de construction et de rénovation des bâtiments publics, à l'aide d'une interface permettant de décrire le projet concerné, afin de renforcer la lisibilité globale des règlementations applicables.

- **Renforcer l'accompagnement des collectivités**

La recommandation n°15 préconise de mettre en place un dispositif national de sensibilisation et d'accompagnement des collectivités maîtres d'ouvrage et de leurs services techniques, des architectes et maîtres d'œuvre à la réglementation incendie des bâtiments publics **La recommandation 16** invite à favoriser la montée en compétence des agents territoriaux en recensant les dispositifs d'aide à l'ingénierie existants par territoire et les formations sur le portail numérique créé et développer une offre de formation mutualisée entre les opérateurs publics de formation intervenant dans le domaine auprès des collectivités territoriales qui s'appuiera sur un diagnostic partagé des besoins. **La recommandation n°17** vise enfin à rendre plus lisibles et prévisibles les dispositifs de soutiens financiers en faveur des projets de construction et de rénovation des collectivités territoriales en privilégiant une approche fondée sur la performance globale des opérations.

5- En conclusion, la mission considère que la démarche de simplification ne doit pas être envisagée comme un affaiblissement des exigences de sécurité, de qualité ou de performance, mais comme la recherche d'un cadre plus cohérent, plus compréhensible et plus efficace, permettant aux collectivités territoriales de conduire leurs projets dans des conditions compatibles avec les ambitions que la société assigne aujourd'hui au cadre bâti.

Liste des recommandations

Recommandation 1. [DHUP, en lien avec la DGSCGC] Par analogie avec les dispositions de l'article R. 122-7 du CCH, supprimer les demandes d'autorisations de travaux (DAT) relatives à l'accessibilité prévues par l'article R.122-8 du CCH pour les ERP de 5ème catégorie sans locaux à sommeil. Seules les demandes de dérogation feraient l'objet d'une DAT. 41

Recommandation 2. [SGG, MATD, ministères concernés] Renforcer, sous l'égide du SGG et en lien avec le MATD et les ministères concernés, la documentation des études d'impact des projets de textes réglementaires, en prévoyant notamment l'examen de leurs incidences potentielles sur les autres réglementations, une analyse proportionnée des coûts et des bénéfices attendus du projet de texte et les charges induites, en particulier pour les collectivités territoriales, ainsi que la prise en compte des échanges conduits avec les acteurs concernés. 47

Recommandation 3. [SGG, MATD, ministères concernés] Permettre au Conseil national d'évaluation des normes de signaler les risques d'incohérence entre règlementations identifiés lors de l'examen des projets de textes et de contribuer, à partir des difficultés remontées par les collectivités territoriales, à une synthèse périodique des principales tensions constatées dans l'application des normes..... 47

Recommandation 4. [MATD en lien avec les ministères métiers et le ministère de l'intérieur] Systématiser la démarche d'accompagnement de projet, rassemblant les services instructeurs compétents sous l'autorité des préfets de département, pour les projets publics à enjeu, en amont du dépôt du dossier. 49

Recommandation 5. [MATD, MTE, MI, autres ministères métiers] Afin d'améliorer la cohérence des avis et de sécuriser les décisions des maîtres d'ouvrage, développer, pour les projets publics de construction et de rénovation, l'examen conjoint des enjeux de sécurité-incendie/accessibilité et expérimenter, dans plusieurs départements, sous l'autorité du préfet, l'instruction coordonnée de l'ensemble des autres avis. 50

Recommandation 6. [MATD, MEFS] Ajuster le seuil d'obligation de publication des données essentielles aux seuils supérieurs des marchés sans publicité ni procédure formelle. 53

Recommandation 7. [MATD, MEFS] Simplifier et adapter les règles de la commande publique aux enjeux des projets de construction et de rénovation des collectivités, afin de réduire les délais, favoriser l'innovation et sécuriser l'exécution des marchés. 55

Recommandation 8. [MI-DGSCGC en lien avec les autres ministères métiers] Confier à la DGSCGC, en lien avec les ministères concernés, l'élaboration de la doctrine de sécurité incendie, la publication des positions sur les questions d'interprétation et dérogations récurrentes, les propositions d'évolutions réglementaires et l'animation des réseaux existants des référents de spécialité et de la formation. 56

Recommandation 9. [MI-DGSCGC, MTE-DHUP, Autres ministères] Faire évoluer le cadre réglementaire afin de concilier les objectifs de sécurité incendie, d'accessibilité et de confort d'usage en permettant des adaptations ciblées des bâtiments aux évolutions climatiques. 57

Recommandation 10. [DHUP] Etudier la mise en place d'un mécanisme de stabilisation des exigences réglementaires applicables aux opérations de construction des collectivités territoriales, afin de sécuriser juridiquement les investissements engagés et de limiter les conséquences des évolutions normatives intervenant en cours d'opération, à compter de la date de délivrance du certificat d'urbanisme. 58

Recommandation 11. [MTE-DHUP, Ministère de la Culture] Accompagner le déploiement des

mesures de simplification sur la création des périmètres délimités des abords (PDA) en application des textes issus des travaux parlementaires. Favoriser également l'actualisation des prescriptions des Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et des Plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) pour intégrer les besoins d'adaptation aux fortes chaleurs..... 60

Recommandation 12. [DHUP] Adapter la RE2020 aux opérations de transformation du bâti existant afin de concilier les objectifs de décarbonation avec les exigences fonctionnelles, sanitaires, climatiques et financières des collectivités territoriales. 64

Recommandation 13. [DHUP] Permettre que, pour un établissement recevant du public des catégories 1 à 4 situé dans un cadre bâti existant comportant plusieurs niveaux, l'obligation d'accessibilité soit réputée satisfaite de plein droit, sans demande de dérogation préalable, si l'ensemble des services pour lesquels cet établissement a été conçu est mis à disposition du public au niveau d'accès principal, dans une zone intégralement accessible..... 65

Recommandation 14. [DHUP, DNUM-MTE] Créer un portail numérique national de référence permettant d'identifier, en utilisant l'intelligence artificielle, l'ensemble des règles nationales et procédures administratives applicables à un projet de construction et de rénovation de bâtiments, à l'aide d'une interface permettant de décrire le projet concerné, afin de renforcer la lisibilité globale des règlementations applicables. 69

Recommandation 15. [MATD, MI-DGSCGC, Ministère de la culture] Mettre en place un dispositif national de sensibilisation et d'accompagnement des collectivités maîtres d'ouvrage et de leurs services techniques, des architectes et maîtres d'œuvre à la réglementation incendie des bâtiments publics. 70

Recommandation 16. [MATD-DGCL] Favoriser la montée en compétence des agents territoriaux en recensant les dispositifs d'aide à l'ingénierie existants par territoire et les formations sur un portail numérique dédié ; Développer une offre de formation mutualisée entre les opérateurs publics de formation intervenant dans le domaine auprès des collectivités territoriales qui s'appuiera sur un groupe de travail commun avec des professionnels pour diagnostiquer les besoins..... 71

Recommandation 17. [MATD] Rendre plus lisibles et prévisibles les dispositifs de soutiens financiers de l'Etat en faveur des projets de construction et de rénovation des collectivités territoriales en privilégiant une approche fondée sur la performance globale des opérations..... 72

Introduction

Par lettre du 11 février 2026 (Annexe 1), le Premier ministre a missionné l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) pour formuler des propositions de simplification des normes existantes relatives à la construction des bâtiments des collectivités territoriales et de leurs groupements. En outre, la commande a été précisée par lettre de la ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation du 5 mars 2026 (Annexe 2).

La mission s'est d'abord appliquée à circonscrire le périmètre de ses travaux, validé en réunion de la *task force*[1] du 6 mai 2026 selon les axes suivants :

- une définition large de la construction des bâtiments incluant la rénovation des bâtiments existants,
- un périmètre large du corpus normatif couvrant l'ensemble des activités que la maîtrise d'ouvrage locale doit prendre en compte dans l'acte de construire (concevoir, autoriser, réaliser, exploiter un bâtiment), à savoir les règles liées à l'urbanisme, à la construction, à l'environnement, à la sécurité incendie, à la sûreté, à l'énergie, à la sécurité des lieux de travail, à la protection du patrimoine…,
- une analyse centrée sur les établissements scolaires (hors restauration), permettant de traiter les trois niveaux de collectivités territoriales maîtres d'ouvrage (communes, départements, régions) et d'identifier de nombreux sujets normatifs touchant l'ensemble des bâtiments des collectivités.

La mission s'est attachée à organiser son travail en trois temps. Dans un premier temps, elle a rencontré les différentes administrations centrales et organismes consultatifs participant à la production normative dans le domaine de la construction ainsi que des services déconcentrés de l'État placés sous l'autorité des préfets de département. Dans un deuxième temps, la mission a échangé avec les collectivités et établissements publics maîtres d'ouvrage ainsi qu'avec les maîtres d'œuvre qui apportent une ingénierie de conception et de direction des travaux et les entreprises de construction.

Avant de s'engager dans la formulation de recommandations - troisième temps du travail de la mission - un recensement des difficultés rencontrées dans l'application des corpus de normes s'est avéré indispensable à réaliser auprès des parties prenantes. Ce recensement a été complété par l'envoi de deux questionnaires, le premier à destination des collectivités maîtres d'ouvrages (via les associations représentatives des élus locaux (Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalités, Intercommunalités de France, Départements de France, Régions de France) auquel ont répondu 214 collectivités ; le second à l'attention des professionnels (entreprises, ingénieries, bureaux de contrôle). Les analyses des réponses apportées à ces deux consultations sont présentées en annexes du rapport (respectivement Annexe 5 et 6).

Par ailleurs, les rencontres conduites dans le département du Loiret ont occupé une place particulière en fin de mission. Autour de la préfecture, ont été réunis les principaux services de l'État intervenant pour émettre un avis ou une décision sur les projets immobiliers des collectivités territoriales. Ces échanges ont permis de recueillir, sur un même territoire, des regards complémentaires sur l'articulation entre les différentes réglementations (sécurité incendie, sûreté,

[1] La task force pilotée par le cabinet de la ministre, a réuni le président du conseil national d'évaluation des normes, les administrations centrales (DHUP, DGCL), des associations d'élus (AMF, RF) et les inspections générales (IGF, IGA, IGEDD, IGESR).

protection du patrimoine, accessibilité, urbanisme, bâti scolaire), de préciser les difficultés qui pèsent sur les porteurs de projets et de tester des pistes de simplification. Ces rencontres avec les services de l'État ont été suivies par des entretiens avec des services techniques des trois niveaux de collectivités (Ville et Métropole d'Orléans, Conseil départemental du Loiret, Conseil régional Centre-Val de Loire), afin de confronter le point de vue des services instructeurs de l'Etat et celui des maîtres d'ouvrage de projets immobiliers.

La mission tient à remercier vivement l'ensemble des personnes consultées (Annexe 3), tout au long de ses travaux pour leurs contributions, lesquels ont nourri utilement sa réflexion.

Un rapport d'étape a été remis aux commanditaires et présenté à la ministre lors de la réunion de la task force du 21 juillet 2026. À la suite de cette présentation, plusieurs propositions issues des travaux de la mission ont été soumises à l'examen des administrations centrales afin d'en apprécier la faisabilité et les conditions de mise en œuvre, en vue de leur éventuelle traduction normative dans un méga-décret.

Le présent rapport présente :

- le cadre normatif applicable (Chapitre 1),
- les constats établis (Chapitre 2),
- la feuille de route proposée par la mission pour simplifier les projets de construction, (Chapitre 3)
- et des mesures d'accompagnement qui paraissent de nature à faciliter l'application des règles (Chapitre 4).

1 L’acte de construction/rénovation suit pour les collectivités territoriales, un cheminement codifié qui les conduit à appliquer de multiples réglementations

1.1 Eu égard à son importance, le déroulement de tout acte de construction suit une procédure codifiée et précise

1.1.1 La construction ou la rénovation d’un bâtiment n’est pas un acte anodin

La construction d’un bâtiment se distingue fondamentalement de la production des autres biens manufacturés. Elle possède des caractéristiques techniques, économiques, sociales, environnementales, juridiques et patrimoniales qui justifient l'existence d'un cadre réglementaire et normatif particulièrement développé.

L'industrie de la construction ne produit pas simplement du bâti ; elle crée les infrastructures indispensables à la vie humaine, à l'activité économique, au fonctionnement des services publics et à l'organisation des territoires. Les logements, les écoles, les hôpitaux, les usines, ou encore les immeubles de bureaux constituent des biens dont les effets dépassent largement leurs propriétaires et exploitants immédiats. Ils influencent la sécurité des personnes, leur santé, leur confort, leur qualité de vie et le développement durable de la société.

C'est pour cela que l’État, les collectivités, les organismes de normalisation et les professionnels du secteur ont progressivement élaboré un ensemble de règles visant à garantir la qualité, la sécurité et la pérennité des ouvrages.

A ce stade, il convient de clarifier le sens donné au terme de **norme**. En droit, le terme **norme** possède un sens plus large que celui utilisé en normalisation technique.

Les **règlements** sont des textes juridiques à caractère obligatoire, édictés par les pouvoirs publics. Ils fixent les exigences que tout projet doit respecter afin de garantir l’Intérêt général, notamment en matière de sécurité, de santé, d’accessibilité, de protection de l’environnement ou de performance énergétique. Leur non-respect peut entraîner des sanctions administratives, civiles ou pénales, voire l’impossibilité d’obtenir les autorisations nécessaires à la réalisation ou à l’exploitation d’un ouvrage. Les exigences de la RE2020, de la réglementation incendie ou des règles d’accessibilité en sont des exemples.

Les **normes techniques dites volontaires**[2], élaborées par des organismes de normalisation tels que l’’Association française de normalisation (AFNOR) au niveau national ou le Comité européen de normalisation (CEN) au niveau européen, ne sont en principe pas obligatoires. Elles constituent des référentiels techniques fondés sur le consensus des acteurs concernés et décrivent des méthodes, des spécifications ou des bonnes pratiques permettant d’atteindre les objectifs réglementaires. Dans le domaine de la construction, les normes NF, NF EN, les Eurocodes ou certains DTU sont largement utilisés pour démontrer la conformité technique des ouvrages.

Ainsi, les règlements définissent les objectifs et obligations à respecter, tandis que les normes

[2] Une norme volontaire est élaborée à l’initiative du marché par des experts issus des entreprises, administrations, laboratoires, associations de consommateurs et autres parties intéressées. Son objectif est de favoriser la qualité, la sécurité, l’interopérabilité, l’innovation et la compétitivité. L’AFNOR recense les besoins, coordonne les travaux des commissions de normalisation, organise les consultations publiques et homologue les normes avant leur publication. Les travaux sont menés dans un cadre consensuel associant l’ensemble des parties prenantes.

volontaires proposent des solutions techniques reconnues pour y répondre. Une norme peut toutefois devenir obligatoire lorsqu'elle est explicitement rendue d'application obligatoire par un texte réglementaire[3] ou contractuel.

D'un point de vue juridique, la distinction est claire, cependant, dans la pratique, elle est moins évidente.

Une première source de confusion vient du fait que certaines réglementations renvoient explicitement à des normes volontaires. Par exemple, un texte réglementaire peut exiger que la conformité soit démontrée selon une norme NF ou un Eurocode. Dans ce cas, bien que la norme demeure théoriquement volontaire, elle devient pratiquement incontournable pour prouver le respect de la réglementation. Une deuxième source de confusion est liée aux marchés publics et aux contrats privés. Le maître d'ouvrage peut exiger contractuellement l'application de normes particulières. Celles-ci deviennent alors obligatoires pour les parties au contrat, même si elles ne le sont pas au sens réglementaire. Enfin, certaines normes sont tellement répandues qu'elles sont perçues comme des obligations. C'est notamment le cas de nombreux DTU, Eurocodes ou normes NF qui constituent les règles de l'art reconnues par les assureurs, les contrôleurs techniques et les tribunaux.

Dans le cadre de ce rapport, la mission s'est intéressée aux seules normes de nature réglementaires, résultant d'un processus législatif et réglementaire, tel qu'inscrit dans une hiérarchie des normes :

- le bloc de constitutionnalité,
- les traités et droit de l'Union européenne (règlements et directives),
- les textes législatifs (lois et ordonnances),
- les textes règlementaires (décrets et arrêtés ministériels),
- les actes administratifs d'application pris par les différentes autorités compétentes (services de l'Etat, collectivités[4], autorité environnementale).

Ainsi, tout au long du rapport, le terme de « *règlement* » ou de « *règlementation* » sera préféré à celui de « norme » pour éviter toute confusion avec la « *norme volontaire* ».

1.1.2 Le déroulement de tout acte de construction suit une procédure structurée autour du binôme maîtrise d'ouvrage-maîtrise d'œuvre

Depuis l'intégration des dispositions de la loi *n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique* et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi MOP) dans le code de la commande publique (articles L2410-1 à L2432-2), c'est ce code qui définit les missions incombant à la maîtrise d'ouvrage publique. Son objectif principal est de clarifier les rôles et responsabilités des différents acteurs afin de garantir la qualité des ouvrages, la maîtrise des coûts et le respect des délais.

La loi MOP repose sur un principe essentiel : la distinction entre la maîtrise d'ouvrage publique et la maîtrise d'œuvre. Cette séparation permet d'éviter les conflits d'intérêts et garantit que les besoins du maître d'ouvrage sont correctement traduits puis réalisés par le maître d'œuvre.

[3] Le caractère obligatoire d'une norme volontaire résulte de l'acte réglementaire prévu par le décret 2009-697 du 16 juin 2009 modifié (arrêté du ministre chargé de l'industrie et des ministres intéressés) préparé par la délégation interministérielle à la normalisation.

[4] En particulier les actes des maires délivrés dans le cadre de leur pouvoir de police de l'urbanisme (permis de construire, d'aménager, de démolir, déclaration préalable de travaux et la décision de non-opposition).

Le maître d'ouvrage (MOA) est le commanditaire de l'opération. Éventuellement assisté par une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), le MOA public est le responsable principal de l'ouvrage et assume une mission d'intérêt général. Ses missions consistent ainsi à définir le besoin, vérifier la faisabilité de l'opération, choisir le site de construction, établir le programme, fixer l'enveloppe financière prévisionnelle, assurer le financement, choisir les intervenants et réceptionner l'ouvrage.

Pour la conception et le suivi de la réalisation du projet, le MOA sélectionne un maître d'œuvre (MOE), généralement sur la base d'une procédure de concours, ou à défaut pour de petites opérations, sur la base d'une procédure adaptée permettant une négociation entre MOA et MOE. La mission de maîtrise d'œuvre est une mission globale qui doit permettre d'apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme défini par le maître d'ouvrage pour la réalisation d'une opération (Art. L2431-1 du CCP).

Ses missions principales sont donc de concevoir le projet, de produire les études, d'estimer le coût des travaux, de préparer la consultation des entreprises, d'analyser les offres, de diriger l'exécution des travaux et d'assister le maître d'ouvrage lors de la réception.

Le maître d'œuvre traduit les besoins du maître d'ouvrage en solutions techniques constructibles. Il a donc un rôle essentiel dans la traduction opérationnelle de la complexité d'un projet. Il est présent tout le long de sa progression. Le découpage en phases successives — ESQ, APS, APD, PRO, ACT, VISA, DET et AOR[5] — permet une progression méthodique du projet, depuis l'expression du besoin jusqu'à la réception de l'ouvrage. Cette organisation favorise la maîtrise des coûts, des délais, des risques et de la qualité, ce qui explique pourquoi le « *schéma MOP* » demeure aujourd'hui une référence majeure dans l'ensemble du secteur de la construction.

Le MOE est le garant de la bonne réussite d'un projet de construction car il est le seul acteur à disposer d'une vision globale de l'opération, depuis les premières études jusqu'à la réception de l'ouvrage. Son rôle consiste à transformer les besoins du maître d'ouvrage en solutions techniques, architecturales et économiques réalisables, tout en respectant les contraintes réglementaires, environnementales et financières.

La complexité d'un projet de bâtiment provient de la multitude d'exigences à concilier simultanément : réponse aux besoins fonctionnels des utilisateurs, sécurité structurelle, sécurité incendie, accessibilité, performance énergétique, confort des occupants, durabilité, maîtrise des coûts et respect des délais, facilité d'exploitation, d'entretien et de maintenance, voire évolutivité potentielle du bâtiment pour accueillir à l'avenir d'autres usages. À cela s'ajoute l'intervention de nombreux acteurs spécialisés tels que les maîtres d'œuvres (architectes et bureaux d'études), contrôleurs techniques, coordonnateurs sécurité et entreprises de travaux. Par sa vision transversale et son expertise, sa capacité de coordination et sa maîtrise des enjeux techniques, économiques et réglementaires, le maître d'œuvre constitue l'acteur central permettant d'assurer la réussite globale de l'opération. Il doit concevoir un projet présentant des solutions architecturales et techniques conformes à l'ensemble des règlements applicables et identifier, le cas échéant, les dérogations à solliciter notamment lorsque ces règlements présentent des incohérences entre eux.

1.1.3 Cette organisation définit des règles du jeu communes aux acteurs et une répartition des responsabilités

La règlementation applicable à l'acte de construire jouent un rôle essentiel en établissant un cadre commun que l'ensemble des acteurs d'un projet doit respecter. Qu'il s'agisse du MOA, du MOE (architecte et bureaux d'études), des entreprises de travaux, des contrôleurs techniques ou des

[5] Esquisse (ESQ) / Avant-Projet Sommaire (APS) / Avant-Projet Définitif (APD) / Études de Projet (PRO) / Assistance à la passation des contrats de travaux (ACT) / Visa des études d'exécution (VISA) / Direction de l'Exécution des Travaux (DET) / Assistance aux Opérations de Réception (AOR).

exploitants, tous interviennent selon des responsabilités et des intérêts différents. Les règlements permettent de garantir que chacun travaille à partir des mêmes références.

Grâce à ces exigences communes, les décisions prises au cours du projet restent cohérentes et orientées vers des objectifs partagés de qualité et de sécurité.

Les règlements assurent également une concurrence équitable entre les acteurs. En imposant un niveau minimal de performance et de qualité, ils empêchent qu'un intervenant réduise excessivement les coûts au détriment de la sécurité ou de la durabilité de l'ouvrage. Tous les projets sont ainsi évalués selon les mêmes critères.

Les règlements et les normes volontaires jouent également un rôle important dans l'attribution des responsabilités. En définissant clairement les obligations opposables de chacun, ils facilitent l'identification des manquements en cas de malfaçon, de sinistre ou de litige. Les règlements constituent alors une référence objective et une protection juridique pour les maîtres d'ouvrage, exploitants, victimes, experts, assureurs et juridictions.

Les collectivités s'organisent progressivement pour se mettre en capacité d'exercer la maîtrise d'ouvrage qui est une activité qui requiert un professionnalisme mobilisant compétences et expérience.

1.2 L'acte de construction/rénovation mobilise, à chaque phase de son avancement, de multiples réglementations

Un projet de construction/rénovation d'un bâtiment public suit sept phases successives (décrites en annexe 4)[6].

Un projet de construction ou de rénovation est soumis à un ensemble de réglementations qui interviennent tout au long de son cycle de vie, depuis l'acquisition du terrain jusqu'à l'exploitation du bâtiment. Bien que ces exigences s'appliquent à des moments différents, elles doivent être prises en compte dès l'origine du projet afin d'en garantir la faisabilité et la conformité.

La première étape concerne la faisabilité réglementaire du projet. Elle implique de vérifier la disponibilité juridique du foncier au regard du code civil, du code de l'expropriation et du code général de la propriété des personnes publiques. Parallèlement, les règles d'urbanisme doivent être analysées à travers le code de l'urbanisme, les Plans Locaux ou Intercommunaux d'Urbanisme (PLU ou PLUi), les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans de Prévention des Risques (PPR). Le code de l'environnement intervient également pour protéger les espaces naturels, les sites Natura 2000, les espèces protégées ou le patrimoine paysager.

Lors de la programmation, le maître d'ouvrage doit intégrer l'ensemble des réglementations applicables en fonction de la destination du bâtiment. Le code de la construction et de l'habitation (CCH) constitue le socle réglementaire principal. Selon les cas, s'y ajoutent la réglementation des Établissements Recevant du Public (ERP), qui traite notamment de la sécurité incendie et de l'accessibilité, ainsi que le code du travail pour les bâtiments à usage professionnel. Des objectifs plus ambitieux peuvent également être fixés à travers des labels ou des exigences environnementales renforcées.

La phase de conception est celle où les contraintes réglementaires deviennent les plus nombreuses. Les concepteurs doivent respecter la Réglementation Environnementale 2020 (RE2020), les règles relatives à l'accessibilité des personnes en situation de handicap, à la sécurité incendie, à l'acoustique, à la qualité de l'air intérieur, à la ventilation, à l'hygiène sanitaire ainsi

[6] Cf Annexe 4 (1-faisabilité, 2- programmation, 3-conception, 4-sollicitation des avis préalables et des autorisations administratives, 5-consultation des entreprises, 6-exécution des travaux, 7-réception du bâtiment).

qu'aux risques naturels et sismiques. La démonstration de conformité s'appuie également sur divers référentiels techniques tels que les Eurocodes, les normes volontaires NF et NF EN, les DTU, les Avis Techniques et les règles professionnelles reconnues.

Avant le lancement des travaux, plusieurs autorisations administratives doivent être obtenues. Selon la nature du projet, il peut s'agir d'un permis de construire, d'un permis d'aménager, d'une déclaration préalable, d'une autorisation environnementale ou d'une autorisation de travaux pour les ERP. L'instruction de ces dossiers peut nécessiter l'avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) ou de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF). Des attestations réglementaires relatives à la RE2020, à l'accessibilité, à l'acoustique ou aux risques naturels sont également exigées.

La consultation des entreprises est encadrée par le code de la commande publique pour les marchés publics, ainsi que par le code civil, le code de commerce et les réglementations relatives aux assurances obligatoires des constructeurs.

Pendant l'exécution des travaux, les exigences de sécurité deviennent prépondérantes. Le code du travail et la réglementation Sécurité et Protection de la Santé (SPS) encadrent la prévention des risques professionnels. Le code de l'environnement impose quant à lui des obligations concernant les déchets, les nuisances et la protection de l'environnement.

Enfin, avant la mise en service du bâtiment, plusieurs contrôles réglementaires sont prévus afin de vérifier la conformité de l'ouvrage aux règles d'urbanisme, d'accessibilité, de sécurité incendie, d'acoustique ou de performance énergétique. La Déclaration d'achèvement et de conformité des Travaux en atteste. Après réception, le bâtiment demeure soumis à des obligations permanentes en matière de sécurité, de santé, d'accessibilité et de performance énergétique tout au long de son exploitation.

1.3 Chacune des réglementations suit des objectifs et une logique technique qui lui sont propres

Avant de procéder à l'examen de chacune de ces normes, il convient de rappeler que les réglementations applicables à la construction [7] et à l'aménagement du cadre bâti se sont constituées progressivement au fil du temps afin de répondre à des enjeux d'intérêt général identifiés par la puissance publique, Leur élaboration s'appuie sur des expertises scientifiques et techniques portées par des organismes publics comme le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ou le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), mais également par des acteurs privés spécialisés tels que le centre national de prévention et de protection (CNPP), et sur des processus de concertation associant les professionnels, les collectivités territoriales, les usagers et les autres parties prenantes. Les textes réglementaires reposent ainsi sur une accumulation d'expériences, de retours d'usage, d'accidents, d'innovations et d'évaluations qui ont progressivement enrichi et complexifié le corpus normatif. Cette profondeur historique est particulièrement visible dans des domaines anciens comme la salubrité publique ou la sécurité incendie, dont les fondements remontent notamment au début du XXe siècle, mais dont les dispositions continuent d'évoluer pour intégrer les progrès techniques et les nouveaux risques. Cette dynamique reste d'actualité, de nouveaux enjeux tels que l'adaptation au changement climatique étant susceptibles d'appeler l'émergence de réglementations complémentaires. Enfin, ces règles s'appliquent de manière transversale à l'ensemble des bâtiments, qu'ils soient publics ou privés, de nombreux équipements répondant à des fonctions similaires étant exploités indifféremment par des personnes publiques ou des organismes privés, à l'image des établissements scolaires publics et privés.

[7] Annexe 7. Recensement synthétique des réglementations applicables à la construction.

1.3.1 La protection des personnes et du bâti contre les risques d'incendie et de panique

En matière de règlementation incendie applicable pour la construction et la rénovation de bâtiments, les règles sont structurées autour d'objectifs généraux, visant à éviter, l'éclosion et la propagation de l'incendie, favoriser l'évacuation sûre et rapide de ses occupants ou leur mise à l'abri, et à faciliter l'intervention des secours. Un ensemble de règles définit les moyens et les contrôles, tant au niveau de la construction que de l'exploitation[8].

Selon l'usage du bâtiment (ERP, bâtiment à usage professionnel, bâtiment à usage d'habitation),) et leur hauteur (Immeuble de Grande ou de Moyenne Hauteur-IGH, IMH), les bâtiments sont soumis à différentes réglementations concernant la sécurité des personnes contre les risques d'incendie. La réglementation est régie principalement par le code de la construction et de l'habitation, l'arrêté du 25 juin 1980 modifié portant règlement de sécurité[9], des arrêtés spécifiques complétés par des instructions techniques, et le code du travail (locaux de l'ERP à usage professionnel).

« *Ces règles et mesures sont fixées par arrêtés d'application pris :*

1° Pour les établissements recevant du public, par le ministre chargé de la sécurité civile ;

2° Pour les bâtiments d'habitation et les immeubles de grande hauteur, par les ministres chargés de la construction, de la sécurité civile et les ministres intéressés compte tenu de la destination des bâtiments ;

3° Pour les bâtiments à usage professionnel, par les ministres chargés du travail, de l'agriculture, de la sécurité civile et de la construction ainsi que par les ministres intéressés compte tenu de la destination des bâtiments »[10].

Le décret n° 2025-1100 du 19 novembre 2025 s'est efforcé de rendre la réglementation plus lisible avec le transfert, au 1er janvier 2027, du code du travail vers le code de la construction et de l'habitation, des dispositions réglementaires concernant les règles de sécurité incendie dans les bâtiments à usage professionnel.

Dans un objectif d'amélioration de la lisibilité et la cohérence interministérielle des textes, le ministère de l'intérieur, a également proposé dans le cadre du « Beauvau de la sécurité civile », d'être désigné comme « *force menante pour l'ensemble de la réglementation incendie (ERP, IGH, habitations et locaux relevant du code du travail* ». Cette proposition devrait figurer dans le projet de loi de modernisation de la sécurité civile.

Un grand nombre de bâtiments publics constituent des « établissements recevant du public » -ERP (par exemple une mairie, un établissement scolaire, une médiathèque ou un musée) non pas de par le statut de personne publique de la collectivité, mais du fait qu'ils accueillent des personnes extérieures au personnel. Dès lors, ils sont soumis à la réglementation applicable aux ERP, en matière de sécurité contre l'incendie et la panique et celle en matière d'accessibilité[11]. Cette classification entraîne des obligations réglementaires strictes car l'objectif est de garantir la protection d'un public souvent nombreux, parfois peu familier des lieux, et donc plus vulnérable en

[8] Tels que définis par l'article L 141-1 du CCH.

[9] Le CCH « *entend par " règlement de sécurité incendie " l'ensemble des règles et mesures prises pour respecter les objectifs généraux définis à l'article L. 141-1* ».

[10] Article R. 141-1 du CCH. La DGSCGC a ainsi recensé un arrêté portant sur un « BUP » qui comporte par moins de 5 ministères co-signataires : Travail-solidarités ; Intérieur ; Agriculture ; Logement et Industrie.

[11] Obligations d'accessibilité à tous les ERP (L 164-1 et s du CCH), aux ERP neufs (R. 162-9 et s. du CCH), aux ERP existants (R 164-1 et s. du CCH).

cas d'incident (évacuation, panique, etc.). Les personnes qui utilisent un ERP lui accordent naturellement leur confiance. Cette confiance doit être protégée par des règles précises et protectrices. Une défaillance sur une construction peut provoquer des préjudices corporels ou matériels graves.

Les règles de construction et d'exploitation, autant que l'arsenal de contrôle et les parties prenantes diffèrent selon la nature de l'ouvrage et, plus ou moins directement, sa taille. Il en découle un système de classification des ouvrages au titre de la sécurité incendie qui peut paraître relativement complexe. Les exigences incendie sont décroissantes en fonction de la catégorie. Ainsi, la 5e catégorie bénéficie d'un régime simplifié mais reste soumise à des obligations minimales. Le type de l'ERP caractérisé par une lettre (R, M, N, U…)[12] , ajoute des exigences spécifiques.

1.3.2 Les stabilité, solidité et durabilité des constructions

Un bâtiment est généralement conçu pour une durée d'emploi de cinquante ans (bâtiments courants) ou cent ans (bâtiments monumentaux) selon la norme d'application obligatoire NF EN 1990[13], mais en général la véritable durée de service peut aller bien au-delà (plusieurs siècles). Cette très longue durée de vie crée des responsabilités exceptionnelles :

- les erreurs de conception peuvent avoir des conséquences pendant plusieurs décennies,
- les défauts de construction peuvent nécessiter des réparations extrêmement coûteuses,
- les choix techniques initiaux influencent durablement les performances techniques, notamment énergétiques et environnementales, du bâtiment.

Les normes volontaires d'application obligatoire imposent donc des critères de conception, de dimensionnement et de mise en œuvre visant à assurer la pérennité des ouvrages. Elles contribuent à :

- limiter le vieillissement prématuré des bâtiments,
- prévenir les désordres techniques,
- garantir le maintien des performances dans le temps,
- réduire les coûts de maintenance et de réparation.

Enfin, la plupart des bâtiments s'inscrivent dans un environnement spécifique. Même lorsque deux immeubles paraissent identiques, ils sont généralement :

- construits sur des terrains différents,
- relèvent de réglementations de « *voisinage* » distinctes (telle la proximité d'un site classé ou inscrit),
- soumis à des contraintes géotechniques différentes,
- exposés à des conditions climatiques différentes,
- réalisés par des équipes différentes.

Chaque projet constitue donc une combinaison spécifique de paramètres. Cette unicité rend impossible un contrôle qualité fondé uniquement sur la répétition industrielle. Elle nécessite des

[12] Les établissements scolaires relèvent du type R. Au sein d'un établissement scolaire, certains locaux relèvent d'un autre type selon leur usage : restauration/cafétéria (type N), gymnase et salles de sport (type X), salle de spectacle (type L), tandis que CDI, infirmerie, bibliothèque et salles polyvalentes restent soumis aux dispositions du type R.

[13] NF EN 1990, 2003. Eurocodes structuraux - Bases de calcul des structures.

méthodes rigoureuses de conception, de calcul, de vérification et de contrôle. Le contrôle technique en bâtiment constitue un dispositif indépendant de prévention des aléas techniques susceptibles d'affecter la solidité des ouvrages et la sécurité des personnes. Réalisé par des organismes privés agréés par l'État, il intervient dès la phase de conception puis tout au long de la réalisation de l'opération. Le contrôleur technique examine notamment les études, les choix constructifs et les conditions d'exécution afin d'identifier les risques liés à la stabilité des structures, à la sécurité incendie, à l'accessibilité, aux performances énergétiques ou encore aux risques sismiques. Son intervention contribue à améliorer la qualité des constructions, à limiter les sinistres et à sécuriser les responsabilités des différents acteurs de l'acte de construire. Il constitue ainsi un maillon essentiel du système français de maîtrise des risques dans le bâtiment.

1.3.3 Les conditions d'accueil et d'usage du bâtiment (accessibilité, confort, santé, aération, acoustique)

Au-delà de la sécurité, le cadre normatif vise à garantir des conditions de vie et d'utilisation satisfaisantes. Il encadre notamment :

- l'accessibilité des personnes en situation de handicap,
- la qualité de l'air intérieur et l'aération,
- le confort thermique,
- le confort acoustique,
- l'éclairage naturel,
- la salubrité des locaux.

Ces exigences participent directement à la santé, au bien-être et à l'inclusion de tous les usagers. Cette fonction protectrice multidimensionnelle explique pourquoi un bâtiment est soumis à des exigences techniques, réglementaires et normatives particulièrement nombreuses.

1.3.4 Les enjeux environnementaux

Aujourd'hui, la vision sociétale du bâtiment est indissociable des enjeux environnementaux. Le secteur de la construction influence fortement la consommation d'énergie, l'utilisation des ressources naturelles, les émissions de gaz à effet de serre et l'artificialisation des sols.

Les bâtiments doivent désormais contribuer à la transition écologique en limitant leur impact environnemental tout au long de leur cycle de vie. Cela implique notamment :

- une meilleure efficacité énergétique,
- l'utilisation de matériaux durables,
- la réduction des déchets,
- la préservation de la biodiversité,
- une gestion raisonnée du foncier.

Les choix réalisés lors de la conception d'un bâtiment produisent des effets (pour certains irréversibles et pour d'autres difficilement réversibles) qui se prolongent pendant plusieurs décennies.

1.3.5 La préservation du patrimoine et l'identité des territoires

Les bâtiments participent à la construction de l'identité d'un territoire. Les centres historiques, les

monuments, les édifices religieux, les bâtiments industriels ou les ensembles architecturaux remarquables témoignent de l'histoire et de la culture collective. La préservation du patrimoine bâti contribue également à l'attractivité touristique, culturelle et économique des territoires.

Dans cette perspective, la construction ne consiste pas seulement à produire de nouveaux bâtiments. Elle doit également s'inscrire dans une continuité historique en respectant les caractéristiques architecturales et paysagères qui font la richesse et la singularité des lieux.

1.4 Le patrimoine immobilier des établissements scolaires exige une articulation des compétences entre les collectivités et les chefs d'établissements

Les bâtiments scolaires publics présentent une particularité : ils appartiennent à la collectivité territoriale, mais les usages des bâtiments sur le temps scolaire, sont déterminés par l'Education nationale.

Les communes sont propriétaires des écoles, les départements des collèges et les régions des lycées. En tant que propriétaires des locaux, les collectivités en assurent « *la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations* »[14]. Elles décident de l'opportunité, du financement des projets de construction ou de rénovation et assurent la maîtrise d'ouvrage (de la définition du programme à la réception des travaux).

Le chef d'établissement, représentant de l'État[15], exprime les besoins pédagogiques et fonctionnels, et il est associé au programme technique en tant qu'utilisateur. Il assure la continuité du service public pendant les travaux et la sécurité des personnes au quotidien.

Chacun répond de son action dans son champ propre. Cette répartition se retrouve dans les procédures : à titre d'exemple, les avis de permis de construire et les demandes d'autorisation de travaux sont adressés à la collectivité, tandis que le responsable d'établissement est l'interlocuteur de la commission de sécurité lors des visites. Cela suppose donc une bonne articulation entre les acteurs. L'épisode de canicule de 2026 a rendu cet enjeu plus visible.

Le ministère de l'Éducation nationale a créé en 2019 une cellule « bâti scolaire », qui accompagne les chefs d'établissement et conseille les collectivités. Elle reste toutefois un dispositif de coordination et de conseil, sans pouvoir de décision ni de financement, et le Sénat a relevé dans un rapport de juin 2023[16] qu'elle est peu connue des élus.

Cette préoccupation de meilleure articulation organisationnelle a reçu une réponse dans le cadre de la loi 3DS (article 145)[17] en donnant aux départements et aux régions une autorité fonctionnelle sur les adjoints gestionnaires des collèges et lycées notamment pour l'entretien général et la maintenance. Une proposition de loi récente prévoit en outre la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement « *présentant les modalités du transfert aux collectivités territoriales des fonctionnaires de l'État exerçant les fonctions de secrétaire général d'établissement public*

[14] Conformément au code de l'éducation : articles L212-4 (communes), L213-2 (départements) et L214-6 (régions).

[15] Code de l'éducation. Article R 421-8 et suivants.

[16] Rapport du Sénat sur « Le bâti scolaire à l'épreuve de la transition écologique », juin 2023.

[17] La loi 3DS n°2022-217 du 21 février 2022 « *Afin d'assurer une meilleure articulation entre les responsables des établissements d'enseignement du second degré….et les collectivités territoriales auxquelles ces établissements sont rattachés, la convention…prévoit les conditions dans lesquelles…la collectivité territoriale exerce, au titre des compétences qui lui incombent en matière de restauration, d'entretien général et de maintenance des infrastructures et des équipements, une autorité fonctionnelle sur l'adjoint du chef d'établissement chargé des fonctions de gestion matérielle, financière et administrative, dans le respect de l'autonomie de l'établissement… ».*

local d'enseignement, afin que ce transfert soit effectif à compter de la rentrée scolaire 2027 »[18]. Ces mesures ne concernent pas les écoles, dépourvues de gestionnaire d'État, où la commune porte seule décision, financement et conduite de projet.

Simplifier les normes ne suffira pas si les acteurs ne savent pas qui fait quoi, ni dans quel délai. C'est pourquoi la mission estime nécessaire de poursuivre les travaux engagés pour améliorer la fluidité dans les relations entre les acteurs.

[18] Proposition de loi (PPL) visant à mettre la commande publique au service de la souveraineté économique, déposé au Sénat le 10 décembre 2025, article 5.

2 Les règles applicables à la construction sont ressenties comme complexes, mal articulées, coûteuses voire insurmontables, malgré des tentatives récentes de simplification

Ce chapitre présente les principales sources de complexités et les difficultés d'application des corpus de règlements, identifiées par la mission à partir des entretiens menés et de l'exploitation des deux questionnaires : le premier à destination des collectivités maîtres d'ouvrages (Annexe 5), le second à l'attention des professionnels (Annexe 6).

2.1 La réglementation apparaît foisonnante, changeante et complexe

2.1.1 Une fabrique de la norme dispersée, qui produit un corpus foisonnant

Les règles nationales applicables à la construction des bâtiments résultent d'un processus d'élaboration qui mobilise plusieurs niveaux de décision et une pluralité d'acteurs, du législateur aux administrations chargées de mettre en œuvre les politiques publiques, en passant par les instances de consultation et les organismes de normalisation :

- Institutions de l'Union européenne (règlements d'application directe et directives transposables)[19], Parlement (textes législatifs), Gouvernement (textes réglementaires), Secrétariat général du Gouvernement (coordination interministérielle, procédures d'élaboration des textes), Conseil d'État (avis juridiques),
- Ce processus comprend en outre des consultations d'instances spécialisées : Conseil national d'évaluation des normes (conséquences techniques et financières des projets pour les collectivités), Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (avis prenant notamment en compte les coûts induits).

En outre, chacun, dans le cadre de ses compétences - les assemblées parlementaires par des chartes, le SGG par l'exigence des études d'impact documentées et le Conseil d'État par ses ateliers - contribue à l'édifice de la simplification normative, en agissant respectivement sur la conception, l'évaluation et l'amélioration des normes même si des progrès restent à réaliser[20].

Pour autant, pour les collectivités, maîtres d'ouvrage, la difficulté tient autant au volume de prescriptions applicables qu'à leur dispersion entre plusieurs textes, à leurs renvois réciproques d'un code à l'autre. Le CCH ne peut plus être analysé isolément. Son application est aujourd'hui fortement dépendante d'autres ensembles réglementaires tels que le code de l'urbanisme, le code de l'environnement, le code de l'énergie, le code de la commande publique ou encore diverses réglementations sectorielles. Cette multiplicité de références engendre des chevauchements, des contradictions et des difficultés d'interprétation qui compliquent considérablement la conduite des projets.

A défaut de pouvoir réduire le nombre de ces corpus réglementaires, ces constats soulignent l'intérêt d'une simplification qui porte autant sur la lisibilité et la cohérence des règles que sur leur

[19] Annexe 8 : Transpositions des normes de construction d'origine européenne en droit interne, SGAE octobre 2026.

[20] Les chartes de simplification signées entre le Gouvernement et le Sénat le 16 mars 2023 et celle conclue avec l'Assemblée nationale le 17 février 2026 ; le travail entrepris par le Secrétariat général du Gouvernement pour améliorer le contenu des études d'impact dans l'évaluation préalable des textes et le suivi des travaux de codification ; le Conseil d'État à travers « les ateliers de la simplification » lancés en 2024.

nombre.

2.1.2 Un cadre réglementaire applicable jugé instable, source d'insécurité juridique et financière

Parmi les 214 collectivités territoriales ayant répondu au questionnaire, 95,3 % considèrent que l'accumulation de règlements génère une complexité administrative importante, et près des trois quarts des répondants ayant récemment conduit une opération de construction ou de rénovation déclarent y être régulièrement confrontés. Cette perception générale ne remet toutefois pas en cause de leur part, les objectifs poursuivis par la réglementation.

Les exigences relatives à la sécurité, à la solidité des ouvrages, à l'accessibilité, à la santé publique, à la performance énergétique, à l'environnement ou à la protection du patrimoine sont généralement reconnues comme légitimes. La difficulté réside davantage dans la multiplicité des textes applicables, leurs évolutions fréquentes et la nécessité de bien les articuler pour réaliser des projets soumis à des contraintes techniques, financières et calendaires.

Les collectivités soulignent également les difficultés liées à l'évolution rapide du cadre réglementaire. Les projets publics s'inscrivent sur des temporalités longues, parfois de plusieurs années entre les premières études et la livraison. Durant cette période, de nouvelles exigences peuvent apparaître et conduire à revoir les études, modifier le programme ou mobiliser des financements complémentaires.

Ce constat est partagé par les professionnels du secteur interrogés qui convergent vers une recommandation commune : renforcer la stabilité du cadre réglementaire. Ils soutiennent notamment le principe d'une « *photographie réglementaire* » consistant à figer les principales exigences à une étape clé de l'opération, sauf impératif majeur de sécurité. Cette solution offrirait une meilleure visibilité aux acteurs et sécuriserait les investissements engagés.

L'évolutivité normative affecte l'ensemble du cycle de vie d'un projet : elle complique l'évaluation de la faisabilité et des coûts en programmation, multiplie les études en conception, génère des modifications en phase travaux, crée des incertitudes lors des contrôles de réception et impose, en exploitation, une veille permanente sur l'évolution des exigences réglementaires.

2.1.3 Un même projet peut peiner à satisfaire simultanément plusieurs objectifs légitimes

Comme indiqué en Section 1.3, chaque règlement poursuit un objectif prioritaire qui lui est spécifique. La difficulté ne résulte pas de chacun des objectifs poursuivis, dont le principe n'a été remis en cause par aucun des acteurs rencontrés par la mission, mais de leur conciliation entre eux dans le cadre d'un même projet. Les réglementations rendent la construction complexe parce qu'elles obligent à prendre en compte simultanément un très grand nombre d'exigences techniques, humaines, sociétales, environnementales et juridiques. Cette complexité n'est pas une contrainte inutile : elle est le reflet de la responsabilité particulière du secteur de la construction, dont les ouvrages doivent protéger les personnes et répondre aux besoins de la société pendant plusieurs décennies. C'est précisément pour gérer cette complexité que le rôle du maître d'œuvre (architectes, bureaux d'études …) et des autres experts est devenu essentiel dans les projets de bâtiment.

La multiplication des réglementations et des dispositifs techniques qui ont envahi progressivement le secteur de la constructionest la conséquence directe de l'évolution des attentes de la société envers les constructions. Autrefois, l'objectif principal était d'offrir un abri et d'assurer une stabilité minimale. Répondant à une demande sociétale de progrès, il doit aujourd'hui répondre simultanément à de nombreuses exigences. Chaque nouvel enjeu a conduit à l'apparition de règles

spécifiques, enrichissant progressivement le cadre réglementaire.

Le premier fondement de cette évolution est la protection des personnes. Les retours d'expérience issus d'incendies, d'effondrements ou d'accidents ont conduit à renforcer les exigences relatives à la stabilité des structures, à la sécurité incendie, aux évacuations de secours ou encore à la sécurité des équipements techniques. L'objectif est de réduire les risques et de garantir un niveau élevé de protection des occupants et des usagers. L'évolution des connaissances, notamment sur les risques contribue à augmenter le niveau d'exigences.

Les réglementations se sont également développées pour répondre à des enjeux de santé et de confort. Les bâtiments doivent aujourd'hui offrir une bonne qualité de l'air intérieur, un confort thermique satisfaisant, une protection contre le bruit et des conditions de vie compatibles avec le bien-être des occupants. La qualité de la construction du bâtiment est désormais considérée comme un facteur important de santé publique.

Une autre source majeure de réglementation est la recherche d'une société plus inclusive. Les exigences d'accessibilité permettent aux personnes en situation de handicap, aux personnes âgées ou à mobilité réduite d'accéder aux bâtiments et de les utiliser dans des conditions adaptées.

Les préoccupations environnementales ont également profondément transformé le secteur de la construction. La limitation des consommations d'énergie, la réduction des émissions de carbone, la préservation des ressources naturelles et l'adaptation au changement climatique ont conduit à l'apparition de réglementations de plus en plus exigeantes, notamment en matière de performance énergétique et environnementale.

La complexification des bâtiments eux-mêmes explique aussi ces évolutions. Les constructions modernes recherchent une plus grande modularité et flexibilité dans les usages, l'intégration des équipements techniques sophistiqués, des matériaux innovants, des systèmes numériques et de nouvelles technologies qui nécessitent un encadrement réglementaire spécifique pour garantir leur sécurité et leur performance.

Ainsi, la multiplication des réglementations n'est pas une cause de la complexité dans l'acte de construire un bâtiment mais plutôt la conséquence de l'élargissement progressif des missions qui lui sont confiées.

2.1.4 Des règlementations nationales, écrites « en silos », qui manquent d'articulation interministérielle et dont les effets sont rarement appréciés de manière globale

Les collectivités territoriales et les organisations professionnelles du secteur de la construction partagent un même constat : la complexité des projets provient moins du niveau d'exigence des réglementations que de leur manque de cohérence globale.

Cette situation conduit les collectivités, appuyées par leurs AMO et leurs MOE, à assurer un travail d'articulation des règlementations, du mieux possible, dans le cas du projet à concevoir et à réaliser. Les collectivités soulignent que les avis émis par les différents services sont souvent pertinents pris isolément, mais que leurs effets cumulés sur les coûts, les délais et la faisabilité des projets sont rarement appréciés de manière globale.

Les difficultés sont accentuées par le séquencement des procédures administratives. Certains avis n'interviennent qu'à un stade avancé du projet alors que leurs prescriptions peuvent entraîner des modifications importantes de la conception. Les collectivités doivent ainsi engager des études sans garantie suffisante sur la faisabilité réglementaire de l'opération.

Plusieurs exemples illustrent ces contraintes. Une collectivité décrit par exemple un projet bloqué

pendant près de trois ans en raison de fouilles archéologiques complémentaires concernant un ERP partiellement protégé. Le projet devait simultanément répondre à des obligations d'accessibilité, à des prescriptions patrimoniales et aux exigences de l'archéologie préventive. L'absence de coordination et de délais stabilisés entre les acteurs concernés empêchait la finalisation des études et le lancement des travaux. Dans un autre cas, les incertitudes sur le niveau de sécurité incendie applicable à la rénovation d'un collège ont retardé les études au point de menacer le calendrier d'une subvention. Pour matérialiser le démarrage des travaux avant l'échéance, la collectivité a dû extraire certaines prestations du marché principal et les engager séparément. La solution a permis de préserver le financement, mais au prix d'une complexification du pilotage administratif et technique.

Les exigences des financeurs renforcent parfois cette complexité en ajoutant des critères spécifiques et des procédures distinctes.

Or, chaque domaine normatif est produit par son administration, selon sa logique ministérielle propre. La collectivité « maître d'ouvrage » doit donc parvenir à assembler une diversité de règles qui n'ont pas toujours été pensées pour fonctionner ensemble de façon à en mesurer les autres impacts, ni été suffisamment concertées avec les élus locaux.

La mission considère que les collectivités territoriales ne devraient pas avoir à assurer elles-mêmes la conciliation entre des prescriptions élaborées séparément par différentes administrations de l'État. Cette responsabilité de coordination interministérielle relève en premier lieu de l'État lui-même.

2.1.5 Des solutions complexes en raison d'une juxtaposition de prescriptions qui laissent peu de marges d'adaptation aux projets

Certaines règlementations imposent une solution technique précise, au lieu de fixer un résultat à atteindre. Par exemple, une règle peut imposer : une largeur, une hauteur, un dispositif technique, un type d'équipement, une modalité constructive…

Prises indépendamment, ces règlementations structurent le travail du MOE qui peut ainsi s'appuyer sur des règles précises à respecter sans avoir à démontrer l'atteinte d'un résultat[21]. Dans un bâtiment contraint, une autre solution pourrait atteindre le même objectif à moindre coût ou moindre impact mais cela est généralement plus compliqué à justifier car cela nécessite des études complémentaires ad-hoc qui ne sont envisageables que pour les projets d'importance[22].

Les répondants aux questionnaires demandent davantage de solutions équivalentes (cf. 2.3.1 et Annexe 5 et Annexe 6), de dérogations encadrées et de logique de performance, même s'ils ne se saisissent pas ou peu des possibilités ouvertes depuis la loi ESSOC du 2 août 2018.

2.1.6 De multiples zones de tension entre les règlementations applicables à la construction

Les tensions entre règlementations ne signifient pas nécessairement que les textes se contredisent juridiquement. Elles peuvent résulter d'exigences techniques ou fonctionnelles difficiles à satisfaire simultanément. Elles traduisent d'abord, la difficulté d'aboutir à de véritables arbitrages, faute d'avoir suffisamment fait discuter en amont les acteurs des différentes politiques publiques. Il en ressort une difficile capacité de conciliation entre des règlements aux enjeux ministériels multiples

[21] Par exemple, il est plus simple d'appliquer les règles de dimensionnement des unités de passage pour les issues de secours plutôt que de devoir justifier d'un temps maximum d'évacuation d'un immeuble en cas d'incendie.

[22] Par exemple, il est plus compliqué de justifier d'un débit de renouvellement d'air avec un dispositif de ventilation naturelle plutôt qu'avec une ventilation mécanique contrôlée.

à l'échelle du projet.

Toute une série de configurations de tensions peuvent se rencontrer.

2.1.6.1 Entre règlementations de sécurité incendie et d'accessibilité

Au sein de la CCDSA [23] deux sous-commissions distinctes l'une « *de sécurité* », l'autre *« d'accessibilité* » aux missions et compositions différentes, rendent deux avis distincts. Un avis défavorable de l'une ou de l'autre peut bloquer l'ouverture de l'ERP. Dans les faits, elles travaillent souvent ensemble pour simplifier les démarches des collectivités, ce qui permet d'examiner conjointement les deux corps de règles.

Les réglementations sécurité incendie et accessibilité obéissent à deux logiques d'évacuation différentes : la sécurité incendie repose sur un principe d'évacuation immédiate, rapide et totale de l'ensemble des occupants vers l'extérieur ou de mise à l'abri en attendant une évacuation. L'accessibilité des personnes en situation de handicap (loi du 11 février 2005) impose quant à elle, que toute personne, quel que soit son handicap, puisse accéder à tous les niveaux et espaces d'un ERP.

Ces différents points de frictions ont conduit à prévoir des dispositions techniques spécifiques qui complexifient l'ouvrage et peuvent alourdir les coûts, dont, à titre d'exemple :

- l'accès des personnes en situation de handicap à tous les étages et l'interdiction de l'usage des ascenseurs en cas d'alarme incendie, on conduit à introduire la notion d'évacuation différée, l'évacuation immédiate ne constituant plus désormais le seul moyen de se sous-traire à un incendie : les espaces d'attente sécurisés (EAS)[24] deviennent obligatoires dans les ERP et les établissements recevant des travailleurs (ERT) dès qu'un étage manque de sorties accessibles de plain-pied aux personnes à mobilité réduite (PMR) ;
- la nécessité d'accessibilité des couloirs aux PMR, avec des portes maintenues ouvertes, et la nécessité de disposer de porte coupe-feu fermée en cas d'incendie ont conduit à mettre en place des portes coupe-feu maintenue ouvertes par ventouse électromagnétique qui se ferment automatiquement en cas d'incendie.

2.1.6.2 Entre règlementations de protection du patrimoine, de sécurité et d'accessibilité

Dans le cas d'un monument classé ou inscrit ouvert au public, les contraintes de protection du patrimoine peuvent limiter les possibilités de construction et d'aménagement. Les dérogations aux règles applicables, lorsqu'elles sont juridiquement possibles (code du patrimoine), doivent être examinées par les autorités compétentes (UDAP-ABF, préfet), dûment justifiées et assorties de mesures compensatoires permettant de maintenir un niveau de sécurité équivalent.

A titre d'exemple, lorsqu'un ascenseur ne peut être installé, une autre solution d'accès au service peut être organisée au rez-de-chaussée, sous réserve du respect des règles applicables en matière d'accessibilité.

---

[23] Depuis sa recodification en 2021, les articles nouveaux du CCH (R.143-25 à R.143-29) ne constituent plus la source principale du droit concernant les commissions de sécurité. L'organisation, la composition et le fonctionnement des CCDSA relèvent principalement du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 modifié et de l'arrêté du 25 juin 1980 : la commission départementale créée par le préfet peut comprendre des sous-commissions spécialisées (ERP / IGH, Accessibilité, Homologation des enceintes sportives, Campings, Incendies de forêt, infrastructures de transport, sécurité publique) ; des commissions d'arrondissement (sous-préfets) ; des commissions communales et intercommunales (maires et président d'EPCI).

[24] L'article CO 34 §6 du règlement de sécurité incendie ERP définit l'EAS comme : une « *zone à l'abri des fumées, des flammes et du rayonnement thermique : une personne, quel que soit son handicap, doit pouvoir s'y rendre et, si elle ne peut poursuivre son chemin, y attendre son évacuation grâce à une aide extérieure.* ».

En matière de sécurité incendie, des mesures compensatoires peuvent également être étudiées lorsque certaines contraintes du bâti empêchent une mise en conformité ordinaire, selon l'appréciation des autorités compétentes (commissions de sécurité, SDIS, préfet).

Les entretiens avec les services de sécurité publique ont fait apparaître une difficulté complémentaire du point de vue des exigences de sûreté : les prescriptions des plans locaux d'urbanisme, les exigences de l'ABF et les contraintes liées au classement ou à l'inscription patrimoniale peuvent rendre certains travaux difficiles, voire impossibles pour l'installation de dispositifs destinés à prévenir les vols, les intrusions ou les dégradations.

Ces constats invitent à anticiper, dès l'amont des projets, le dialogue entre maîtrise d'ouvrage, services patrimoniaux et acteurs de la sécurité incendie et de la sûreté, afin d'identifier des solutions conciliant protection patrimoniale, sécurité incendie et sûreté lors des travaux sur les bâtiments d'intérêt patrimonial.

2.1.6.3 Entre règlementations de sécurité incendie et normes environnementales (RE2020)

Il s'agit là d'une zone de tension la plus récemment soulevée. La RE2020, applicable pour la construction de bâtiments de logement, de bureaux et d'enseignement primaire et secondaire depuis 2022 et en cours d'extension à l'ensemble des constructions neuves, favorise fortement les matériaux biosourcés (bois, paille, chanvre) en raison de leur faible empreinte carbone. Or ces matériaux sont par nature combustibles, en contradiction directe avec le principe du « *tout incombustible* » qui structurait la réglementation ERP depuis 1980.

L'arrêté du 19 février 2026[25] a vocation à lever un frein réglementaire à l'emploi des structures combustibles dans les ERP, mais en contrepartie, il introduit un cadre technique exigeant en matière de protection passive, de justification des performances au feu, de traçabilité et de maintenance des ouvrages. Les organismes consultatifs (Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique - CSCEE, Conseil national d'évaluation des normes - CNEN) restent défavorables au texte, estimant les compensations techniques imposées trop contraignantes et coûteuses au regard de l'objectif de décarbonation.

2.1.6.4 Entre règlementations de sécurité incendie et règles d'urbanisme

Les normes d'urbanisme (PLU, règles de gabarit, prospects, distances aux limites séparatives) peuvent entrer en tension avec les exigences incendie sur plusieurs points :

- l'accessibilité des façades aux engins de secours est une exigence incendie qui impose des gabarits de largeur et de hauteur à respecter. Cette exigence peut contraindre les projets en zone dense, où le PLU peut lui-même limiter les emprises au sol,
- le recoupement des combles et les distances entre bâtiments imposées par le règlement incendie pour limiter la propagation peuvent contrarier les règles de prospects et de mitoyenneté prévues dans les PLU,
- les surélévations, de plus en plus encouragées par les politiques de densification urbaine, concentrent désormais des tensions tenant à l'adaptation des règles aux immeubles de grande hauteur (IGH) pour prendre en compte les contraintes spécifiques, notamment de sécurité incendie, tout en ne bloquant pas la densification urbaine.

Mais il convient également de souligner que les documents d'urbanisme, notamment les PLU et PLUi, peuvent contenir des prescriptions allant au-delà des exigences minimales prévues par les réglementations nationales. Les sur-exigences figurant dans les documents d'urbanisme (y

[25] Cf. section 2.3.1.

compris dans du droit « souple » tel que chartes ou guides locaux, concernent principalement :

- la performance environnementale,
- la végétalisation,
- l'architecture et le patrimoine,
- le stationnement,
- l'intégration paysagère,
- la gestion des eaux pluviales.

Elles découlent souvent d'une volonté politique locale de construire des bâtiments plus qualitatifs, mieux intégrés ou plus respectueux de l'environnement que ne l'exige la réglementation nationale. Toutefois, elles se traduisent fréquemment par des surcoûts de construction, des études supplémentaires, des procédures d'instruction plus longues et parfois une réduction de la constructibilité, ce qui peut affecter l'équilibre économique et le calendrier des opérations.

2.1.6.5 L'articulation entre règlementations de sécurité incendie et dispositifs de sûreté dans les établissements scolaires, un enjeu davantage organisationnel et opérationnel que de tension normative

Les collectivités indiquent rencontrer des difficultés pour concilier les obligations relevant de la sécurité incendie[26] avec celles tenant aux exigences de sécurité publique (sûreté) dans la mesure où chacune répond à des logiques propres, notamment la nécessité de permettre une évacuation rapide pour l'une et celle de contrôler les accès pour l'autre.

Les services chargés de la sécurité incendie et de la sécurité publique, rappellent qu'il y a lieu de distinguer la règlementation incendie qui repose sur un cadre prescriptif des dispositifs de sûreté qui sont moins fortement encadrés par des règlements (à l'exception des mesures du plan vigipirate[27] et des études de sécurité publique[28]). Pour ces services, l'enjeu porte surtout sur l'articulation, dès la conception ou la transformation des bâtiments, entre leurs exigences respectives. Des solutions techniques et organisationnelles permettent souvent de les concilier, sous réserve d'une association suffisamment précoce des différents acteurs. A titre d'exemple, le dispositif UGCIS [29] constitue, selon les interlocuteurs rencontrés, un exemple de solution permettant de concilier contrôle des accès et exigences de sécurité incendie.

Les services considèrent nécessaire de maintenir des dispositifs d'alerte distincts : les conduites à tenir en cas d'incendie et d'acte malveillant ne peuvent être assimilées. L'alerte incendie doit conduire à l'évacuation, tandis qu'une intrusion armée peut nécessiter le confinement ou, selon les circonstances, la fuite.

Par ailleurs, le plan particulier de mise en sûreté (PPMS) [30] constitue le cadre commun de

[26] Le CCH (art R.143-11) prévoit que tout ERP « *doit être doté de dispositifs d'alarme et d'avertissement, d'un service de surveillance et de moyens de secours contre l'incendie appropriés aux risques* ».

[27] Les mesures Vigipirate s'imposent aux responsables de sites (obligations légales de sécurité et de protection des personnels et des élèves, lutte contre le terrorisme, gestion des risques professionnels). Elles doivent être intégrées dans les constructions de nouveaux bâtiments (réalisation d'aménagements pour rendre effective l'interdiction de stationner devant les établissements scolaires).

[28] Les études de sécurité publique prévues par le code de l'urbanisme (art L114-1, R 114-1) sont obligatoires pour la création de certains ERP et établissement d'enseignement répondant à des critères liés au seuil de population, l'importance de l'emprise au sol, et la catégorie de l'établissement.

[29] Les Unités de Gestion Centralisée des Issues de Secours (UGCIS) sont des systèmes de sécurité incendie (SSI) qui centralisent le verrouillage et le déverrouillage des issues de secours d'un bâtiment.

[30] Circulaire interministérielle (MENJ -INTÉRIEUR – MTECT) du 8 juin 2023.

préparation et de réponse aux différents risques. Sa mise en œuvre relève de la responsabilité du chef d'établissement. À cet égard, les référents sûreté de la police et de la gendarmerie nationales peuvent apporter leur expertise en complément de celle des services de prévention incendie.

Les difficultés identifiées relèvent dès lors moins d'un défaut de règlementations que de leur traduction opérationnelle et de leur appropriation par les personnels. La connaissance des dispositifs d'alerte, des conduites à tenir et de la chaîne de transmission apparaît essentielle. Les exercices réguliers, leur évaluation immédiate et la formation des personnels constituent à cet égard des leviers importants de diffusion d'une véritable culture de la sûreté/sécurité.

Enfin, les caractéristiques du bâti existant (ancienneté des bâtiments, équipements inadaptés, contraintes financières ou difficultés de travaux) peuvent limiter la mise en œuvre de solutions pleinement satisfaisantes. L'association en amont des compétences « sécurité » et « sûreté » apparaît donc comme un facteur déterminant pour prévenir ces difficultés et éviter des adaptations ultérieures plus coûteuses.

Ainsi, les éléments recueillis invitent moins à envisager une simplification de la réglementation qu'à consolider les modalités d'articulation entre acteurs, d'anticipation dans les projets immobiliers et d'appropriation opérationnelle des dispositifs dans les établissements.

2.1.6.6 Entre la RE2020 et le code du travail pour la ventilation et la qualité de l'air

C'est la tension la plus aiguë dans les constructions récentes. La RE2020 pousse vers des enveloppes très étanches à l'air pour limiter les déperditions thermiques. Les réglementations concernant la qualité sanitaire de l'air exigent des débits minimaux d'air neuf par occupant et fixent des concentrations maximales en CO_2 et en polluants, contribuant ainsi à préserver la performance cognitive des élèves. Pour répondre à ces deux objectifs qui visent à concilier réductions des consommations énergétiques et qualité de l'air intérieur, les projets doivent intégrer des ventilations mécaniques toujours plus sophistiquées, ce qui complexifie l'ouvrage et accroît les coûts de construction.

2.1.7 Des disparités d'interprétation de la règlementation d'un service ou d'un territoire à l'autre

Pour les collectivités, le problème principal réside dans l'impossibilité d'anticiper la solution qui sera finalement acceptée. Même lorsqu'une option a été étudiée avec un premier service, elle peut être réinterrogée par un autre interlocuteur. Cette variabilité entraîne, de leur point de vue :

- des études de variantes et des honoraires supplémentaires,
- des modifications tardives et des avenants,
- un report des autorisations et des travaux,
- un risque sur les subventions soumises à des échéances,
- une difficulté à reproduire une solution déjà acceptée sur un autre territoire,
- une perte de confiance dans les phases de concertation amont.

Les répondants proposent plusieurs pistes : des doctrines nationales harmonisées, la publication de cas types, la formalisation des échanges préalables, un délai de réponse opposable et la création d'un rescrit technique, permettant au maître d'ouvrage d'obtenir en amont une position qui ne serait pas remise en cause ultérieurement sauf évolution substantielle du projet.

Une harmonisation des interprétations ne signifierait pas l'effacement des réalités locales mais viserait plutôt à garantir que les adaptations territoriales reposent sur des critères connus,

argumentés et stables.

Les projets de construction sont soumis à l'examen de diverses autorités administratives exerçant à différents niveaux d'administration déconcentrée de l'Etat. L'instruction d'un permis de construire, l'analyse d'un projet situé dans un secteur protégé ou l'examen d'une dérogation réglementaire implique souvent une part d'appréciation du service instructeur.

Certaines notions sont difficilement mesurables et s'apprécient de façon qualitative, telles que : la qualité architecturale, l'insertion paysagère, le respect du caractère local, le respect de la valeur patrimoniale du bien ou de son environnement.

Dans ces domaines, les pratiques peuvent varier d'un service instructeur à l'autre. Une disposition acceptée dans une localité peut parfois être refusée dans une autre pour des raisons liées à l'interprétation des règles pourtant identiques.

La plupart des réglementations actuelles comprennent généralement à la fois des prescriptions précises et des objectifs de performance[31], ce qui permet de s'adapter à la diversité des projets, mais présente des marges d'interprétation. Dans les domaines du patrimoine, de l'accessibilité ou de la sécurité incendie, deux projets similaires peuvent ainsi recevoir des réponses différentes selon les acteurs impliqués, leur niveau d'expertise, le contexte local ou l'analyse des autorités compétentes.

Les règlementations patrimoniales reposent souvent sur une appréciation qualitative. Un propriétaire souhaite remplacer des fenêtres anciennes par des menuiseries plus performantes énergétiquement. Dans une commune, dans les secteurs sauvegardés, des fenêtres en aluminium reproduisant fidèlement les profils d'origine seront acceptées. Dans une autre, des menuiseries en bois identiques à l'existant seront exigées. Un projet similaire dans deux secteurs sauvegardés différents peut donc être soumis à des prescriptions différentes selon l'interprétation par le service instructeur de la notion de « *respect du caractère patrimonial* ». Sur un bâtiment situé dans un secteur protégé, un projet peut être accepté si les panneaux photovoltaïques sont intégrés à la toiture tandis que, dans un autre secteur, un projet similaire peut être refusé au motif qu'il altère la perception du bâtiment historique. La notion d'intégration paysagère laisse une part importante d'appréciation.

Les règles d'accessibilité comportent de nombreuses prescriptions précises mais nécessitent également une interprétation dans leur application pratique. Deux concepteurs peuvent proposer des solutions différentes pour un cheminement, l'un privilégiant un accès totalement de plain-pied, l'autre une rampe plus longue avec des paliers intermédiaires. Les deux solutions peuvent être conformes, mais elles n'offrent pas nécessairement le même niveau de confort d'usage et peuvent présenter une complexité et un coût différents.

En particulier dans un bâtiment existant, notamment patrimonial, une dérogation peut être accordée en raison de contraintes structurelles tandis qu'une administration différente peut considérer que des solutions techniques existent malgré ces contraintes.

L'application de la réglementation incendie peut également donner lieu à des différences d'appréciation selon les territoires. L'article R. 143-13 du code de la construction et de l'habitation permet des prescriptions adaptées, en aggravation ou en atténuation avec des mesures compensatoires, afin de tenir compte des projets complexes ou innovants. Cette disposition accordée sur la base d'une analyse des risques propre à chaque établissement, doit être préservée, tout en évitant que des opérations comparables soient soumises à des exigences sensiblement différentes sans justification liée à leurs caractéristiques.

[31] En construction, les objectifs de performance correspondent aux résultats que l'ouvrage doit atteindre, sans nécessairement imposer les moyens techniques pour y parvenir.

2.1.8 Des réglementations pensées pour la construction neuve partiellement inadaptées à la rénovation de bâtiments existants

Les difficultés sont particulièrement importantes pour les bâtiments existants, qui présentent des caractéristiques rarement compatibles avec une application uniforme des standards conçus pour le neuf : structures anciennes, faibles hauteurs sous plafond, murs épais, parcelles contraintes, matériaux traditionnels, présence d'amiante ou de plomb, protection patrimoniale, occupation continue du site et impossibilité de modifier certaines distributions.

Or la rénovation est au cœur des opérations déclarées par les répondants au questionnaire de la mission. Parmi les 181 collectivités ayant participé à un projet au cours des cinq dernières années, 159, soit 87,8 %, ont réalisé des travaux de rénovation énergétique, et 128, soit 70,7 %, une rénovation lourde. La question de l'adaptation des règles à l'existant constitue donc un enjeu central.

Les règles sont généralement différenciées entre bâtiments neufs et bâtiments existants à l'instar de la réglementation thermique : Réglementation Environnementale 2020 (RE2020) pour le neuf et règlementation par éléments ou globale pour l'existant. Lorsque les règles sont identiques, des dérogations existent pour les bâtiments existants. Ainsi, concernant la mise en accessibilité des ERP existants, des dérogations motivées peuvent être autorisées dans les cas suivants : impossibilité technique, disproportion manifeste entre les améliorations apportées et leurs coûts ou effets sur l'usage, contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural[32].

En matière de sécurité incendie, les nouvelles dispositions du règlement de sécurité s'appliquent aux travaux entrepris sur « les *seules parties de la construction ou des installations modifiées* ». « *Toutefois, si ces modifications ont pour effet d'accroître le risque de l'ensemble de l'établissement…des mesures de sécurité complémentaires peuvent être imposées après avis de la commission de sécurité* » (article GN 10 du règlement de sécurité)[33] .

Cependant, certaines exigences, notamment en accessibilité, performance énergétique ou sécurité incendie, sont parfois ressenties comme proches d'une logique de bâtiment neuf. Cela produit un décalage entre l'objectif réglementaire souhaitable et la faisabilité technique, financière et patrimoniale du bâtiment.

Plusieurs réponses de collectivités montrent qu'une intervention initialement d'ampleur limitée peut déclencher des obligations plus larges en matière d'accessibilité, de sécurité incendie ou de performance énergétique. Le coût de la mise à niveau globale peut alors dépasser celui des travaux initialement envisagés et remettre en cause l'opération.

Dans les bâtiments anciens, les exigences d'accessibilité peuvent nécessiter des ascenseurs, rampes ou sanitaires qui consomment une part importante de la surface utile, imposent des reprises structurelles ou affectent les qualités architecturales du bâtiment. Une commune décrit un groupe scolaire de 25 classes dans lequel l'adaptation des salles en rez-de-chaussée aurait pu répondre aux besoins courants. La mise en accessibilité de toutes les classes a toutefois conduit à installer des ascenseurs et des rampes, réduisant les crédits disponibles pour la qualité de l'air

[32] Article R 164-3 du CCH.

[33] Article GN 10 du règlement de sécurité : « § 1.A l'exception des dispositions à caractère administratif, de celles relatives aux contrôles et aux vérifications techniques ainsi qu'à l'entretien, le présent règlement ne s'applique pas aux établissements existants. § 2. Lorsque des travaux de remplacement d'installation, d'aménagement ou d'agrandissement sont entrepris dans ces établissements, les dispositions du présent règlement sont applicables aux seules parties de la construction ou des installations modifiées. Toutefois, si ces modifications ont pour effet d'accroître le risque de l'ensemble de l'établissement, notamment si une évacuation différée est rendue nécessaire, des mesures de sécurité complémentaires peuvent être imposées après avis de la commission de sécurité ».

et le confort d'été[34].

Les répondants soulignent que certaines exigences énergétiques peuvent être difficiles à satisfaire dans des bâtiments qui ne peuvent être isolés par l'extérieur, dont les menuiseries sont protégées, dont la structure limite les équipements ou dont l'occupation est ponctuelle. Une intercommunalité évoque l'application de la RE2020 à de petites salles de réunion, vestiaires ou locaux de stockage utilisés seulement quelques heures par jour. Elle estime que l'absence de différenciation selon l'intensité d'usage conduit à financer des performances disproportionnées par rapport aux besoins réels.

Pour une autre commune, la rénovation d'anciennes écuries en commerces, situées dans un secteur patrimonial protégé, a cumulé les contraintes de marché public, d'accessibilité, d'acoustique, de thermique et de patrimoine. Le projet aurait été retardé de deux ans et aurait nécessité une augmentation du budget communal au détriment d'autres opérations.

Les réponses ne plaident généralement pas pour la non-application aux bâtiments existants des objectifs de sécurité, d'accessibilité ou de transition énergétique. Elles demandent plutôt une adaptation fondée sur :

- une meilleure distinction entre intervention ponctuelle, rénovation partielle et rénovation globale ;
- l'usage réel et la fréquentation effective du bâtiment ;
- les contraintes structurelles et patrimoniales ;
- le gain effectivement obtenu par rapport à la situation initiale ;
- la possibilité de solutions compensatoires ou équivalentes ;
- un calendrier progressif de mise en conformité ;
- des dérogations encadrées lorsqu'une exigence produit un coût manifestement disproportionné.

Cette évolution reviendrait à privilégier une obligation de résultat adaptée à l'existant, en évitant une reproduction des solutions prescrites pour la construction neuve. Pour les professionnels, la réglementation actuelle apparaît aussi largement pensée pour la construction neuve alors que les enjeux du secteur se déplacent progressivement vers la rénovation du parc existant. Ils estiment que cette inadéquation génère des surcoûts, des délais supplémentaires et parfois même des renoncements à certains projets.

Mieux adapter le cadre réglementaire aux réalités de la réhabilitation est essentiel pour accélérer la transition énergétique, préserver le patrimoine bâti et permettre aux collectivités de mener efficacement leurs opérations de rénovation.

2.2 Les impacts en termes de délais et de coûts largement perçus et évoqués par les maitres d'ouvrage s'avèrent difficilement objectivables

Pour les collectivités en particulier pour celles les moins dotées en capacité financière et technique d'exercer leur maîtrise d'ouvrage, l'accumulation d'exigences liées aux différentes réglementations apparait difficile à concilier dans les projets immobiliers, car elle leur paraît avoir des conséquences

[34] Le « confort d'été » désigne la capacité d'un bâtiment à maintenir une température intérieure agréable pour ses occupants pendant les périodes de fortes chaleurs sans recourir systématiquement à la climatisation. La RE2020 a introduit une évaluation à partir des degrés-heures d'inconfort le jour et la nuit.

importantes en termes de délais et de coûts. Dans un contexte de forte tension budgétaire, cette situation peut conduire à un choix moins optimal que la configuration de l'immeuble souhaité.

2.2.1 Le poids des règles est perçu comme générateur de délais

Pour 93 % des collectivités ayant répondu, les règlementations conduisent à multiplier les démarches, les justificatifs et les interlocuteurs. Les répondants signalent notamment :

- la difficulté à identifier toutes les règlementations applicables,
- l'empilement des codes, arrêtés, décrets et normes volontaires,
- l'absence de doctrine commune entre services.

Les répondants (87%) déclarent que cette complexité engendre aussi des délais importants de mise en œuvre. Un projet doit composer avec :

- les diagnostics environnementaux,
- les fouilles archéologiques,
- les échéances de subventions,
- les règles de marché public,
- les délais d'études,
- les délais de permis,
- les avis des commissions de sécurité, d'accessibilité, de l'ABF.

Quand une prescription arrive tardivement, elle peut remettre en cause des études déjà engagées, un calendrier politique, un plan de financement ou une date limite de démarrage des travaux.

Aussi, la complexité perçue résulte t'elle davantage de la succession des procédures et de consultations que du contenu intrinsèque des règlementations elles-mêmes. Les répondants demandent le respect des délais prévisibles, un cadrage amont et une réponse technique stable.

2.2.2 L'évolution des réglementations sur la construction neuve emporte pour les collectivités des conséquences financières difficiles à quantifier

2.2.2.1 La perception d'un effet inflationniste des évolutions réglementaires est unanime

La perception d'une hausse significative des coûts de construction sous l'effet des évolutions réglementaires est largement répandue. Une forte majorité des maitres d'ouvrage interrogés (95%) considère que les règlementations applicables à la construction sont génératrices de surcoûts. Les corpus normatifs les plus souvent cités sont la performance énergétique et l'accessibilité qui sont relativement récents mais aussi la sécurité incendie, la protection du patrimoine ou les règles d'urbanisme et de préservation de l'environnement.

En 2021, la Fédération Française du Bâtiment estimait la hausse associée à la mise en œuvre de la RE 2020 dans une fourchette allant de 3 à 15% selon les projets. De même, un rapport d'information sénatorial récent [35] alimente cette perception malgré de fortes limites méthodologiques que les auteurs reconnaissent eux-mêmes.

[35] Fabien Genet, Anne-Catherine Loisier, Cédric Chevalier, Patricia Schillinger. Sénat – Rapport d'information relatif aux surcoûts de construction liés aux normes et aux règles de la commande publique,12 novembre 2025.

Selon ce rapport, cette évolution est attribuée à plusieurs facteurs, parmi lesquels figurent la hausse des coûts des matériaux et de l'énergie, mais également le poids grandissant des règlementations applicables au secteur de la construction. Il souligne en premier lieu que les dépenses de construction des collectivités ont progressé de près de 67% entre 2005 et 2024, soit un rythme supérieur à celui des coûts de production du bâtiment et nettement supérieur à l'inflation générale. Même si cette évolution agrège des effets prix et volume – ce qui est une réelle limite de méthode –, elle pèse cependant sur les capacités d'investissement des collectivités, dont les recettes n'ont pas augmenté au même rythme sur la même période. De nombreuses communes, particulièrement en milieu rural, se déclarent contraintes de reporter, réduire ou abandonner certains projets de construction ou de rénovation.

Cependant, le rapport indique qu'il n'existe pas de données disponibles permettant d'évaluer précisément la part des surcoûts directement imputables aux règlementations. Les rapporteurs s'appuient sur ce point sur les travaux du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) qui estime que les évolutions récentes des règlementations applicables aux collectivités représentent un impact net d'environ un milliard d'euros par an depuis une quinzaine d'années. Cependant, cet impact est global. Il concerne la totalité des mesures réglementaires applicables aux collectivités, comme par exemple les revalorisations de minimas sociaux ou la hausse du point de la fonction publique. En outre, cet impact se rapporte exclusivement aux mesures réglementaires nouvelles, en aucun cas au stock des règlementations applicables.

Le rapport sénatorial distingue toutefois la situation des constructions neuves et celle des rénovations. Dans le neuf, l'introduction d'une nouvelle réglementation entraîne généralement un surcoût initial compris entre 3 et 5 %. Cependant, un « *effet d'apprentissage* » pourrait permettre progressivement aux professionnels d'optimiser leurs méthodes et de réduire ce surcoût. Après quelques années, l'impact financier de la norme tendrait à diminuer fortement. En revanche, dans les opérations de rénovation, les contraintes réglementaires seraient beaucoup plus difficiles à absorber. La mise en accessibilité, l'amélioration énergétique ou le renforcement de la sécurité d'un bâtiment existant conduisent souvent à des adaptations lourdes et coûteuses. C'est pourquoi le rapport estime que les surcoûts réglementaires sont particulièrement élevés dans les projets de réhabilitation.

Les sénateurs attirent également l'attention sur les coûts indirects engendrés par l'inflation normative. Au-delà des dépenses de travaux, les collectivités doivent financer davantage d'études, faire appel à des bureaux d'études spécialisés, mobiliser des compétences juridiques ou techniques supplémentaires et consacrer plus de temps à la gestion administrative des projets. Cette complexité affecte particulièrement les petites communes qui disposent de moyens humains limités.

Le rapport critique par ailleurs certaines « surtranspositions » françaises, c'est-à-dire des réglementations nationales allant au-delà des exigences européennes. La RE2020 est souvent citée comme un exemple de réglementation plus ambitieuse que les obligations européennes actuellement en vigueur. Les filières de responsabilité élargie du producteur (REP) appliquées aux matériaux de construction sont également présentées par le rapport sénatorial comme une spécificité nationale susceptible d'augmenter les coûts supportés par les maîtres d'ouvrage publics. En réalité, les échanges de la présente mission avec les services du secrétariat général des affaires européennes (SGAE), ont fait apparaître qu'il ne s'agit pas de « surtransposition » du droit européen mais d'un choix politique assumé de la France d'avoir une réglementation ambitieuse, et parfois préexistante à la règle européenne[36].

[36] La France disposait de filières de responsabilité élargie du producteur (REP) préexistantes à la directive cadre sur les déchets. Ces filières ont été maintenues, ce qui conduit la France à disposer actuellement de filières REP plus complètes que celles exigées par la directive européenne.

2.2.2.2 La quantification précise se heurte donc à des obstacles importants

La quantification précise de l'impact financier des réglementations nouvelles se heurte à d'importantes difficultés méthodologiques. Ex ante, elle est dépendante des hypothèses utilisées. Ex post, sur les données de coût observées, il est difficile d'identifier dans l'évolution d'un coût ses composantes conjoncturelles (coûts des matériaux, rapport concurrentiel…) et structurelles notamment liées à la mise en œuvre de la réglementation.

Le rapport précité du Sénat illustre en outre la difficulté de disposer de données relatives aux coûts des opérations. Les travaux de l'union nationale des économistes de la construction (UNTEC) [37,38] fournissent quelques éléments plus robustes :

- La hausse des coûts associée à la mise en œuvre des évolutions réglementaires est évaluée à 2,1% sur 4 ans pour la RT 2012, de +5 à +9% pour le jalon 2025 de la RE 2020 et de +10 à +15% pour le jalon 2028 de la RE 2020 ;
- Se fondant notamment sur l'évolution des coûts postérieurs à la RT 2012, l'UNTEC met en évidence un phénomène d'apprentissage lié à la diffusion progressive des techniques nouvelles et au développement de l'offre sur les nouveaux matériaux. Cet effet d'apprentissage contribuerait à réduire les coûts de 2 à 4% par an.

Face à la fois à l'étroitesse des échantillons utilisés, face à la difficulté expérimentée par la mission de se procurer les données de coûts mais en raison de l'importance de disposer d'une évaluation objective de l'impact économique des réglementations, la mission considère que la quantification de cet impact devrait constituer un projet de recherche pour les ministères concernés, en lien avec le syndicat des économistes de la construction (UNTEC).

2.2.3 Certains projets et travaux seraient décalés voire redimensionnés ou abandonnés en raison du poids notamment des règles relatives à l'accessibilité

Les règlementations peuvent conduire à un report du projet, une réduction du programme, un abandon du site initial voire à un abandon complet lorsque les contraintes deviennent disproportionnées.

Sur la base d'une enquête réalisée par l'AMF auprès de 1553 communes et intercommunalités adhérentes [39], seuls 40% des ERP des intercommunalités et 44% des communes seraient totalement accessibles, ce qui signifie, à l'inverse, que plus de la moitié des ERP de ces communes ne seraient que partiellement accessibles au mieux.

Conformément au CCH, les règles d'accessibilité sont appliquées aux bâtiments neufs sans possibilité de dérogation (article R 162-9). Des adaptations sont possibles pour les bâtiments existants (R 164-3). Dans le cadre du dispositif « Ad'Ap »[40] une collectivité était autorisée à réaliser les travaux d'accessibilité dans un délai déterminé avec un financement identifié sous contrôle de la préfecture. Il concernait tous les ERP non conformes au 1er janvier 2015. Les dépôts étaient possibles jusqu'en 2018, avec des prolongations limitées. Aujourd'hui, les Ad'AP ne peuvent plus être déposés. Les ERP doivent être conformes ou justifier de dérogations devant la commission d'accessibilité.

---

[37] Observatoire permanent des coûts de la construction, « Impact de la RT 2012 et prospectives concernant la RE 2020 », 2022

[38] Institut de recherche et d'information sur l'économie de la construction, « Evaluation de l'impact économique des RE2025 et 2028, juin 2025

[39] Enquête AMF « *Handicap, bilan 20 ans après la loi de 2005* », novembre 2025.

[40] Les agendas d'accessibilité programmée (Ad'ap) ont été mis en place par l'ordonnance 2014-1090 du 26 septembre 2014.

La fin de l'exercice Ad'Ap aura des incidences sur le coût des travaux de mise en conformité, susceptibles de bloquer la mise en œuvre de solutions pragmatiques.

2.3 L'effort de simplification déjà entrepris reste pour l'heure circonscrit et partiellement abouti

2.3.1 Pourtant prévue par la loi ESSOC, la réécriture du CCH dans une logique de résultat n'a pas été conduite à son terme

La loi ESSOC (« État au service d'une société de confiance ») du 10 août 2018 vise à simplifier les relations entre l'administration et les usagers.

Dans le domaine de la construction, son article 49 introduit une réforme majeure destinée à favoriser l'innovation et à alléger les contraintes normatives. Cette réforme s'est traduite par deux ordonnances successives, dont la seconde est couramment appelée ESSOC II. L'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020, dite ESSOC II, poursuit un double objectif : simplifier le CCH et permettre aux maîtres d'ouvrage de recourir plus facilement à des solutions innovantes. Elle marque le passage d'une logique de respect des moyens imposés par les textes à une logique de résultat à atteindre dite de « logique performantielle ».

Le principal apport de cette réforme est la pérennisation du dispositif appelé « permis d'expérimenter », parfois qualifié de « permis de faire ». Celui-ci permet au maître d'ouvrage de déroger à certaines dispositions réglementaires de construction à condition de démontrer que la solution retenue atteint un niveau de performance équivalent à celui exigé par la réglementation. La dérogation n'est donc plus fondée sur le respect d'une solution technique imposée mais sur l'atteinte du résultat attendu en matière de sécurité, de solidité, d'accessibilité ou de qualité d'usage.

Le décret d'application n° 2021-872 du 30 juin 2021 a précisé les modalités de mise en œuvre de ces solutions d'effet équivalent. Le maître d'ouvrage doit produire une démonstration technique attestant que la solution alternative satisfait aux objectifs réglementaires. Cette démonstration est généralement vérifiée par un organisme tiers indépendant ou un contrôleur habilité avant la réalisation des travaux.

ESSOC II a également conduit à une réorganisation du Livre I^{er} du CCH afin de distinguer plus clairement les objectifs de performance des moyens permettant de les atteindre. Cette évolution vise à rendre la réglementation plus lisible, plus cohérente et plus adaptée aux innovations du secteur.

Pour les collectivités territoriales et les maîtres d'ouvrage publics, la réforme devait présenter plusieurs avantages : davantage de liberté dans la conception des bâtiments, possibilité d'optimiser les coûts, adaptation aux particularités locales et encouragement à l'innovation. Elle contribuait également à réduire certaines rigidités réglementaires qui pouvaient auparavant freiner l'utilisation de solutions constructives nouvelles.

Or, force est de constater que près de cinq ans après son entrée en vigueur opérationnelle, ESSOC II est généralement considérée comme encore sous-exploitée. Cet échec relatif de la démarche a conduit la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) à revoir sa stratégie initiale. Constatant une appropriation limitée du dispositif par les acteurs du bâtiment et de la construction, elle a renoncé à poursuivre de manière systématique la réécriture sous forme performancielle de l'ensemble des exigences prescriptives figurant dans le CCH.

La DHUP privilégie une approche pragmatique consistant à faire évoluer la réglementation au fil de l'eau, en fonction des besoins exprimés par les filières professionnelles et les différentes administrations concernées. Les travaux de simplification et de réécriture sont ainsi engagés de

manière ciblée, sur les sujets jugés prioritaires. Cette évolution traduit le faible niveau de demande des maîtres d'ouvrages pour une généralisation du modèle des solutions d'effet équivalent (SEE)[41].

Plusieurs obstacles expliquent cette faible appropriation. Le premier tient aux contraintes introduites par les articles L. 112-9 à L. 112-12 du CCH, qui encadrent strictement le recours aux solutions d'effet équivalent. En effet, l'article L. 112-9 impose une double démonstration particulièrement exigeante. Le maître d'ouvrage doit non seulement démontrer que la solution proposée satisfait aux exigences fonctionnelles ou performancielles fixées par la réglementation, mais également établir que les résultats obtenus sont équivalents à ceux d'une solution de référence respectant les exigences de moyens prévues par le même code. Cette double démonstration se révèle parfois impossible lorsque la solution de référence n'existe pas ou est difficilement définissable. Dans de nombreux cas, elle engendre également des coûts importants, puisqu'elle conduit à réaliser deux séries d'études détaillées : l'une portant sur la solution réglementaire de référence, l'autre sur la solution innovante proposée.

Par ailleurs, le même article impose que l'attestation de respect des objectifs soit transmise au ministre chargé de la construction avant le dépôt de la demande de permis de construire. Cette exigence se heurte aux réalités opérationnelles des projets, les études d'exécution permettant de caractériser précisément la solution retenue n'étant généralement produites qu'en phase projet, voire lors de la consultation des entreprises. Cette inadéquation entre calendrier réglementaire et calendrier opérationnel constitue un frein majeur au développement des SEE. De nombreux acteurs considèrent ainsi que des évolutions législatives seraient nécessaires pour rendre le dispositif réellement applicable. De plus, le risque pris par le maître d'ouvrage peut être important si la démonstration n'est pas validée par le tiers vérificateur. Cela nécessite de produire le dossier le plus tôt possible, pour limiter les conséquences en cas de non validation.

Le second obstacle réside dans la place prépondérante qu'occupent les normes volontaires techniques dans le secteur de la construction. La réalisation des ouvrages demeure largement encadrée par des référentiels normatifs reposant sur des exigences de moyens. Or le respect de ces normes volontaires conditionne généralement l'assurabilité des opérations par les compagnies d'assurance. Dès lors, même lorsqu'une approche performancielle est juridiquement possible, les maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, entreprises et assureurs privilégient le plus souvent les solutions conventionnelles reconnues par les référentiels techniques.

Malgré ces difficultés, plusieurs réécritures réglementaires thématiques ont néanmoins été menées. Ainsi, le décret n° 2025-1100 du 19 novembre 2025 a procédé à la réécriture des règles générales de sécurité incendie. Ce texte définit les exigences fonctionnelles applicables en matière de sécurité contre l'incendie, organise les conditions de recours aux solutions d'effet équivalent dans ce domaine et transfère dans le CCH certaines dispositions auparavant dispersées. Comme déjà rappelé, l'arrêté du 19 février 2026 l'applique à la construction en « matériaux bio sourcés ».

De même, le décret n° 2025-1167 du 5 décembre 2025, pris à l'initiative de la Direction générale de la santé (DGS), a simplifié les règles relatives à l'équipement en défibrillateurs automatisés externes des ERP.

Enfin, dans les territoires ultramarins, le décret n° 2024-168 du 1er mars 2024 a ouvert la voie à une réglementation thermique performancielle spécifique, dite « *RT DOM performancielle* », constituant l'un des exemples les plus aboutis de mise en œuvre de la philosophie portée par ESSOC II.

[41] Le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) a indiqué à la mission avoir recensé seulement neuf projets dont 3 réellement mis en œuvre.

2.3.2 Des évolutions législatives et réglementaires récentes s'efforcent d'apporter des simplifications à la construction, qui restent pour l'heure précisément circonscrites

2.3.2.1 La clarification des procédures pour les ERP de 5ème catégorie sans locaux à sommeil

Plusieurs textes récents ont introduit, pour les ERP de 5ème catégorie[42] présentant des enjeux plus limités au regard de l'analyse de risque, des procédures visant à passer d'une logique de vérification préalable à une responsabilisation accrue des acteurs et à des contrôles ciblés.

Le décret n°2025-1100 du 19 novembre 2025 a ainsi clarifié[43] les procédures applicables aux ERP de 5e catégorie ne comportant pas de locaux à sommeil. Il a supprimé, au titre de la sécurité incendie, l'instruction de l'autorisation d'ouverture ainsi que l'exigence d'une demande d'autorisation de travaux (DAT) prévue à l'article L. 122-3 du CCH.

Le volet relatif à l'accessibilité demeure, en revanche, soumis à son régime propre prévu par l'article R 122-8 du CCH. La mission estime qu'une simple déclaration serait suffisante. Seules les demandes de dérogation feraient l'objet d'une DAT.

Le décret de 2025 ne dispense pas l'exploitant de toute formalité. Lorsqu'il réalise des travaux, celui-ci communique à l'autorité de police une description succincte de l'opération, à titre d'information et non en vue d'obtenir un accord préalable. La portée et le contenu attendu de ce descriptif gagneraient à être précisés rapidement par une instruction ou un formulaire national, afin que l'allègement procédural ne soit pas compensé par des demandes variables selon les territoires.

La simplification porte sur l'instruction préalable et non sur les exigences de fond. Les constructeurs, installateurs et exploitants demeurent responsables, chacun pour ce qui le concerne, du respect des règles applicables, notamment en matière de dégagements, d'évacuation, d'éclairage de sécurité, d'installations électriques et de gaz et de moyens de secours. Les établissements restent susceptibles de faire l'objet de contrôles a posteriori.

Recommandation 1. [DHUP, en lien avec la DGSCGC] Par analogie avec les dispositions de l'article R. 122-7 du CCH, supprimer les demandes d'autorisations de travaux (DAT) relatives à l'accessibilité prévues par l'article R.122-8 du CCH pour les ERP de 5ème catégorie sans locaux à sommeil. Seules les demandes de dérogation feraient l'objet d'une DAT.

Préconisations

- Diffuser aux services instructeurs des instructions détaillant les modalités de mise en œuvre notamment sur le descriptif succinct des travaux pour ce type d'ERP.
- Remplacer, pour ces établissements, la demande d'autorisation de travaux relative à l'accessibilité par un régime déclaratif.
- Maintenir une procédure d'instruction spécifique pour les projets comportant une demande de dérogation aux règles d'accessibilité.
- Accompagner cette simplification par la mise à disposition de guides, formulaires et outils de vérification permettant aux maîtres d'ouvrage d'attester de la conformité de leurs projets.

[42] Un ERP de type R (établissements d'enseignement) de 5ème catégorie comprend un effectif public ne dépassant pas 200 personnes.

[43] Dans les conditions prévues par l'article R 122-7 du CCH.

- Évaluer périodiquement les effets de cette évolution procédurale afin de s'assurer qu'elle contribue à la simplification administrative sans diminuer le niveau effectif d'accessibilité des établissements concernés.

L'arrêté du 1er décembre 2025[44], a parallèlement précisé les modalités de contrôle des installations techniques dans les ERP de 5ème catégorie et prévu l'apposition, à l'entrée de chaque établissement, d'un plan schématique destiné à faciliter l'intervention des sapeurs-pompiers.

Enfin, l'arrêté du 4 février 2026[45] autorise les ERP de 5ème catégorie sans locaux à sommeil à accueillir librement le public sans surveillance permanente, à la double condition que l'effectif n'excède pas 19 personnes et que l'établissement respecte le cahier des charges publié par les ministères compétents.

L'efficacité de ces réformes devra toutefois être évaluée, notamment au regard de la qualité des déclarations, de l'information des exploitants et de la capacité des autorités à programmer les contrôles a posteriori selon une analyse de risque.

2.3.2.2 La facilitation des modifications des règles locales d'urbanisme dès lors que les orientations essentielles sont respectées

La loi n°2025-1129 du 26 novembre 2025[46], avec une entrée en vigueur décalée de 6 mois, modifie le cadre d'évolution des règles locales d'urbanisme, le plus fréquemment consignées dans un plan local d'urbanisme (PLU).

La révision s'impose désormais (sauf exceptions)[47] uniquement en cas de changement des orientations définies par le projet d'aménagement et de développement durables.

C'est la procédure, plus légère, de modification qui s'impose donc dans les autres cas d'évolution du PLU. La loi supprime là aussi la distinction entre modification de droit commun et modification simplifiée pour les PLU. Elle supprime également la procédure de révision allégée ou simplifiée[48], compte-tenu de l'évolution du champ de la procédure de révision.

2.3.2.3 Le report à 2030 de certaines obligations concernant l'installation des systèmes BACS

Les BACS correspondent aux systèmes de gestion technique des bâtiments (GTB) ou de gestion technique centralisée (GTC) permettant de piloter, surveiller et optimiser les équipements techniques tels que le chauffage, la climatisation, la ventilation, l'éclairage ou encore la production d'eau chaude sanitaire. Leur objectif est d'améliorer la performance énergétique des bâtiments tout en garantissant le confort et la santé des occupants.

La réglementation BACS (Building Automation and Control Systems), introduite en France par le décret n° 2020-887 du 20 juillet 2020 puis renforcée par le décret n° 2023-259 du 7 avril 2023[49], vise à accélérer la réduction des consommations énergétiques des bâtiments tertiaires[50] grâce à l'installation de systèmes d'automatisation et de contrôle. Elle transpose dans notre pays les

[44] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2025/12/14/0293

[45] https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/jo/2026/02/07/0032

[46] Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

[47] Article L.153-36 du code de l'urbanisme.

[48] Article L.153-34 du code de l'urbanisme.

[49] Ces dispositions sont codifiées aux articles R. 175-1 à R. 175-5-1 du CCH.

[50] Un bâtiment tertiaire est un local professionnel dédié à une activité de services : administrative (tertiaire non-marchand) ou commerciale (tertiaire marchand), par opposition aux usages résidentiel, industriel ou agricole.

directives européennes sur la performance énergétique des bâtiments.

Le décret BACS s'applique aux bâtiments neufs ou existants, équipés d'installations de chauffage ou de climatisation, associées ou non à un système de ventilation. Les obligations sont définies en fonction de la puissance nominale des équipements techniques. Les bâtiments dont la puissance est supérieure à 290 kW doivent être équipés d'un système BACS depuis le 1er janvier 2025.

Cette réglementation s'inscrit dans les objectifs européens de performance énergétique des bâtiments et dans les politiques françaises de sobriété énergétique. Elle est également considérée comme un outil de mise en œuvre du dispositif Éco Énergie Tertiaire, qui impose aux bâtiments tertiaires des réductions progressives de leurs consommations énergétiques d'ici 2030, 2040 et 2050.

Pour les bâtiments disposant d'une puissance supérieure à 70 kW (et inférieure à 290 kW), cette obligation s'appliquait au plus tard au 1er janvier 2027. Par le décret n°2025-1343 du 26 décembre 2025, le gouvernement a ajusté ce calendrier en repoussant l'échéance au 1er janvier 2030.

2.3.2.4 Les exigences concernant les immeubles de grande hauteur sont revues dans le cadre de la RE 2020

Les immeubles de grande hauteur (IGH) constituent un cas particulier dans l'application de la RE2020. S'ils sont soumis aux mêmes objectifs de performance énergétique et de réduction de l'empreinte carbone que les autres constructions neuves, leurs contraintes techniques et réglementaires rendent l'atteinte de certains seuils plus difficile.

Les IGH sont en effet soumis à une réglementation incendie particulièrement exigeante. Les prescriptions relatives à la résistance au feu des structures, au compartimentage, au désenfumage, aux conditions d'évacuation des occupants et à la continuité des équipements de sécurité imposent le recours à des solutions constructives spécifiques. Ces exigences nécessitent généralement des quantités plus importantes de béton, d'acier et d'équipements techniques que dans les bâtiments de hauteur courante. Il en résulte une empreinte carbone structurellement plus élevée, notamment au regard de l'indicateur « Ic construction », qui mesure les émissions de gaz à effet de serre associées aux matériaux et aux équipements sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment.

Les professionnels de la construction ont ainsi souligné les difficultés rencontrées pour respecter certaines exigences « Carbone » de la RE2020, estimant que les objectifs fixés étaient parfois incompatibles avec les impératifs de sécurité propres aux IGH. Afin de tenir compte de ces contraintes, le décret n° 2026-200 du 18 mars 2026 a introduit plusieurs adaptations spécifiques. Cette évolution réglementaire reconnaît que les caractéristiques techniques des IGH justifient une approche différenciée dans l'application des objectifs environnementaux.

La principale mesure consiste en une modulation des seuils applicables à l'indicateur « Ic construction ». Les trajectoires « carbone » prévues pour les échéances de 2028 et 2031 ont été ajustées afin de prendre en compte les besoins structurels et les dispositifs de sécurité supplémentaires propres aux IGH. Le décret introduit également des coefficients de modulation spécifiques destinés à corriger certains effets liés à la hauteur des bâtiments, à leurs équipements techniques, à leurs besoins de climatisation ou encore à leur raccordement à des réseaux de chaleur urbains. L'objectif est de garantir une évaluation environnementale plus réaliste et mieux adaptée aux contraintes de ces opérations complexes.

La construction neuve d'IGH concerne moins les collectivités locales ou les bâtiments scolaires, la mission constate cependant que cette évolution de la RE2020 traduit la volonté des pouvoirs publics de préserver l'ambition environnementale de la réglementation tout en tenant compte des contraintes techniques particulières d'un type de bâtiment.

2.3.2.5 Des lois et décrets « de simplification » récents intègrent des dispositions concernant l'acte de construire

Plusieurs lois et décrets très récents ont été publiés dans le cadre de la démarche de simplification voulue par le gouvernement, sur la base des remontées des préfets, dont plusieurs mesures concernent l'acte de construire.

Un premier décret n° 2026-117 du 20 février 2026 dit « méga-décret », comprenant une quarantaine de mesures de simplification de l'action publique locale et des règlementations applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements, a été suivi d'un deuxième « méga-décret » publié le 28 juillet 2026. Ce dernier comprend une trentaine de mesures de simplification touchant notamment aux règles d''urbanisme[51], de désignation de l'autorité compétente pour statuer sur les décisions de l'ABF[52] ou de fonctionnement des commissions de sécurité incendie[53].

La publication d'autres « méga-décrets » de simplification est prévue, notamment sur la base des recommandations du présent rapport.

La loi n°2026-403 du 26 mai 2026 dite « *de simplification de la vie économique* » intègre plusieurs modifications « de simplification » qui peuvent bénéficier à la construction de bâtiments publics. On peut citer :

- plusieurs dispositions destinées à favoriser l'intégration des équipements liés à la performance énergétique et à la production d'énergies renouvelables,
- si les PLU peuvent déjà prévoir certaines majorations pour les constructions exemplaires sur le plan énergétique ou environnemental, désormais ces majorations ne concernent plus seulement le gabarit des constructions mais peuvent également porter sur la hauteur ou l'emprise au sol. Cette mesure offre davantage de flexibilité aux projets innovants et favorise l'intégration de solutions techniques performantes,
- la loi permet à l'autorité compétente d'accorder des dérogations aux règles du PLU pour faciliter l'installation de dispositifs de production d'énergie renouvelable, l'implantation de réseaux de chaleur ou de froid performants ou la mise en place de revêtements réflectifs en toiture.

Ces dispositions répondent aux objectifs nationaux de décarbonation du bâti et permettent a priori d'éviter que les contraintes urbanistiques ne freinent les projets contribuant à la transition énergétique.

[51] Exemples : possibilité de dématérialiser entièrement la demande de permis de construire ou de déclaration préalable, dématérialisation des autorisations d'urbanisme pour la déclaration d'achèvements de travaux, simplification des procédures d'urbanisme applicables aux hébergements des délégations des Jeux olympiques et paralympiques d'Hiver 2030.

[52] Transfert du préfet de région au préfet de département de la compétence pour statuer sur les recours contre les décisions des architectes des Bâtiments de France.

[53] Ouverture des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité aux agents contractuels des DDT pour permettre à ces instances de préserver le principe de collégialité.

3 Une feuille de route collective pour simplifier durablement les règles de construction des bâtiments publics

Les recommandations formulées par la mission sont examinées en priorité sous l'angle de la rénovation du patrimoine public existant. En effet, la transition écologique, l'adaptation au changement climatique et la maîtrise des finances publiques conduiront de plus en plus les collectivités à réhabiliter leur patrimoine plutôt qu'à construire des équipements nouveaux.

De même, la mission s'est attachée à privilégier des propositions opérationnelles visant à « *faciliter la vie* » des collectivités territoriales. Elle a ainsi écarté les solutions consistant à multiplier les régimes dérogatoires ou les exceptions, qui risqueraient de rendre le droit encore plus illisible et difficile à appliquer.

Tout en mesurant les limites de l'exercice, la mission propose plusieurs catégories de recommandations, certaines sont transversales à l'ensemble des normes, d'autres sont ciblées à des corpus particuliers. Elles se situent à différents niveaux d'intervention et d'acteurs et portent à la fois sur des évolutions des règles de fond, des procédures administratives et de coordination des acteurs.

3.1 Les recommandations transversales à l'ensemble des règlementations

3.1.1 Inviter le législateur à mieux articuler les règlementations applicables aux bâtiments des collectivités

L'ensemble des acteurs rencontrés (collectivités, services de l'État, professionnels) ont plaidé pour une meilleure articulation entre les règlementations, certains évoquant la nécessité d'une "hiérarchisation" des exigences dès la conception des projets.

La mission a identifié de rares cas dans lesquels une telle primauté est prévue expressément. Ainsi, le code du travail (article R. 4227-1)[54] prévoit, pour les lieux de travail qui sont également des ERP (bâtiments mixtes), une règle d'articulation entre les exigences applicables. Cet article précise que les dispositions concernées du code du travail ne font pas obstacle à l'application de dispositions plus contraignantes prévues par la réglementation applicable aux ERP. Sa mise en œuvre peut toutefois s'avérer complexe car elle suppose de comparer des exigences portant sur des objets différents (flux d'air, résistance au feu, dimensions des dégagements), qui ne se superposent pas toujours directement.

Les personnes rencontrées ont par ailleurs reconnu à la sécurité incendie une priorité évidente par rapport aux autres exigences réglementaires, compte tenu de son objectif de protection des vies humaines. Cette position semble cependant reposer davantage sur une pratique communément admise que sur un principe général consacré par les textes, en dehors des dispositions spécifiques existantes[55].

---

[54] Article R. 4227-1 du code du travail : "*Les dispositions du présent chapitre (VII : Risques d'incendies et d'explosions et évacuation) ne font pas obstacle aux dispositions plus contraignantes prévues pour les établissements recevant du public* …".

[55] Le CGCT (article L1424-2) précise que les missions des services d'incendie et de secours comprennent : *« la protection des personnes, des animaux, des biens et de l'environnement* ». Cela se traduit dans la doctrine opérationnelle définie par la DGSCGC par la règle dite « PVE » : Protection des Personnes (priorité absolue), préserver les biens (ou « Valeur ») puis l'Environnement, ce qui définit indirectement, une priorisation des normes qui se rattachent à ces missions.

La mission estime, en conséquence, qu'une réflexion mériterait d'être conduite par les assemblées parlementaires, en lien avec les ministères concernés, afin de mieux préciser les principes d'articulation et de priorité entre les règlementations applicables aux bâtiments des collectivités territoriales.

Au-delà de la clarification des règles d'articulation entre réglementations applicables à un même bâtiment, une réflexion complémentaire pourrait être engagée sur la possibilité de mieux distinguer, parmi les prescriptions de construction, celles qui doivent s'imposer de manière impérative en raison des objectifs essentiels qu'elles poursuivent, notamment en matière de sécurité, et celles pour lesquelles des modalités d'adaptation encadrées pourraient être envisagées.

Une telle démarche, qui s'inspirerait sans la transposer directement, de distinctions connues dans d'autres branches du droit[56], supposerait de définir précisément le champ des adaptations possibles et les garanties nécessaires au respect des exigences fondamentales (d'ordre public).

Elle pourrait ainsi contribuer à une simplification règlementaire sans remettre en cause les objectifs essentiels qu'elles poursuivent.

3.1.2 Renforcer la cohérence interministérielle des réglementations applicables aux collectivités territoriales

Les constats de la mission ont fait ressortir que la juxtaposition de règlementations élaborées dans des cadres sectoriels distincts, sans prise en compte suffisante de leurs interactions, peut engendrer des difficultés d'application et une insécurité juridique et technique pour les maîtres d'ouvrage publics. Les collectivités territoriales sont particulièrement exposées à ces difficultés, car elles ne disposent pas toujours de l'ingénierie nécessaire pour arbitrer entre des exigences réglementaires susceptibles d'entrer en tension. Si les ajustements réglementaires intervenus ont vocation à corriger certains de ces effets, ils demeurent partiels et sectoriels.

La prévention de ces difficultés suppose de renforcer la prise en compte des interactions entre réglementations dès la préparation des projets de textes. Cette responsabilité incombe en premier lieu aux administrations qui les élaborent, dans le cadre des procédures existantes de coordination interministérielle, sous l'impulsion du secrétariat général du Gouvernement (SGG).

À cette fin, les études d'impact pourraient être renforcées afin de mieux documenter, d'une part, les incidences du projet sur les réglementations existantes ou en préparation relevant d'autres champs ministériels et, d'autre part, l'analyse du projet de texte, en tenant compte des bénéfices attendus, des coûts de mise en œuvre et des charges induites pour les maîtres d'ouvrages dont les collectivités territoriales. Elles pourraient également préciser les échanges conduits avec les acteurs concernés par l'application du texte. Ces éléments permettraient de mieux apprécier la pertinence des dispositions envisagées, d'identifier les éventuelles contradictions réglementaires et de traiter ces difficultés en amont de la publication.

La consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) constitue également une occasion d'identifier les difficultés que les projets de textes peuvent susciter pour les collectivités territoriales. Sans se substituer aux administrations dans leur responsabilité de coordination interministérielle, le CNEN pourrait contribuer à cette démarche en signalant les risques d'incohérence entre réglementations qu'il identifie à l'occasion de l'examen des projets qui lui sont soumis. Il pourrait également s'appuyer sur les difficultés remontées par les collectivités territoriales, notamment par l'intermédiaire de leurs associations représentatives, pour établir périodiquement une synthèse des principales tensions observées dans l'application croisée des normes.

[56] Par exemple, en droit des contrats, les articles 1102 et 1104 du code civil illustrent la place des règles d'ordre public, auxquelles il ne peut être dérogé.

L'objectif est ainsi de mieux articuler les mécanismes existants de coordination interministérielle et de consultation du CNEN, afin de prévenir les contradictions entre réglementations sans créer une procédure supplémentaire de revue systématique de l'ensemble du stock normatif.

Recommandation 2. **[SGG, MATD, ministères concernés]** ***Renforcer, sous l'égide du SGG et en lien avec le MATD et les ministères concernés, la documentation des études d'impact des projets de textes réglementaires, en prévoyant notamment l'examen de leurs incidences potentielles sur les autres réglementations, une analyse proportionnée des coûts et des bénéfices attendus du projet de texte et les charges induites, en particulier pour les collectivités territoriales, ainsi que la prise en compte des échanges conduits avec les acteurs concernés.***

Recommandation 3. **[SGG, MATD, ministères concernés]** ***Permettre au Conseil national d'évaluation des normes de signaler les risques d'incohérence entre règlementations identifiés lors de l'examen des projets de textes et de contribuer, à partir des difficultés remontées par les collectivités territoriales, à une synthèse périodique des principales tensions constatées dans l'application des normes.***

3.1.3 A l'échelon déconcentré, s'appuyer davantage sur le rôle « d'assemblier » et d'accompagnement du préfet que sur son pouvoir de dérogation peu adapté pour simplifier les règlementations de construction

La mission estime nécessaire de renforcer la recherche de solutions conciliant les différentes exigences réglementaires dès les premières phases du projet. Cette démarche repose d'abord sur une mobilisation plus précoce des parties prenantes concernées. Pour les opérations présentant des enjeux particuliers, notamment lorsqu'elles concernent un bâtiment existant, un patrimoine protégé, un établissement scolaire ou un projet innovant, les porteurs de projet devraient pouvoir bénéficier d'échanges en amont associant les principaux services compétents. Selon les caractéristiques de l'opération, cette concertation pourrait réunir les services chargés du patrimoine, de la sécurité incendie, de l'accessibilité, de l'urbanisme, de la sûreté ou de l'environnement afin d'identifier précocement les difficultés potentielles et les marges d'adaptation possibles.

La mission considère également que cette recherche de conciliation doit s'appuyer sur une meilleure formalisation des arbitrages retenus. Les solutions choisies, les mesures compensatoires envisagées et les justifications associées gagneraient à être explicitement documentées dans les pièces de conception et dans les dossiers d'instruction. Cette traçabilité permettrait de sécuriser les décisions prises, de faciliter l'examen ultérieur des projets par les autorités compétentes et de constituer progressivement un retour d'expérience utile pour les opérations futures.

La mission a examiné l'opportunité de confier aux préfets une mission de priorisation des règlementations applicables aux projets de construction des collectivités territoriales, qui pourraient

s'appuyer sur leur pouvoir de dérogation prévu par le décret du 8 avril 2020 modifié[57]. Elle a pris soin pour ce faire, de rencontrer l'administration centrale du ministère de l'intérieur (DMATES), une préfecture de département et pris connaissance du rapport IGA-IGEDD dernièrement rendu sur le sujet en 2024[58]. Tous s'accordent à reconnaître que le pouvoir de dérogation préfectoral ne constitue pas, en lui-même, un levier adapté pour répondre aux difficultés normatives rencontrées par les collectivités dans leurs projets de construction.

En premier lieu, ce pouvoir demeure juridiquement encadré. Son champ est limité aux décisions et aux textes entrant dans les conditions prévues par le dispositif[59]. Il ne permet notamment pas au préfet, garant de l'Intérêt général et du respect des lois, de hiérarchiser les règlementations suivant leur importance, ni de s'affranchir de toute exigence législative ou réglementaire qui ferait obstacle à un projet. Il ne permet pas de déroger à une règle relevant d'une autorité tierce (collectivités territoriales, autorité environnementale par exemple). En outre, confier aux préfets une mission générale de priorisation des règlementations supposerait qu'ils puissent apprécier les conséquences techniques et juridiques d'un assouplissement dans des domaines spécialisés, sans qu'ils disposent nécessairement de toutes les expertises requises.

En deuxième lieu, les difficultés rencontrées par les collectivités ne tiennent pas uniquement à l'existence de règlementations contraignantes. Elles résultent également de leur complexité, de la multiplicité des acteurs intervenant dans les projets, de l'articulation parfois difficile de leurs décisions, ainsi que des contraintes de financement et d'ingénierie auxquelles sont confrontés les maîtres d'ouvrage. Les services déconcentrés de l'État et les opérateurs publics interviennent au titre de compétences et d'exigences qui leur sont propres. Dans ces conditions, une dérogation ponctuelle ne permet pas nécessairement de résoudre les difficultés de coordination, d'anticipation ou de conduite de projet à l'origine des blocages.

Le recours à la dérogation peut révéler une difficulté plus profonde : l'absence d'identification suffisamment précoce d'un obstacle, un défaut de dialogue entre acteurs ou une règlementation dont les modalités d'application appellent une clarification ou une évolution. La réponse pertinente consiste alors moins à rechercher une dérogation supplémentaire qu'à traiter la cause du blocage.

Il convient, pour autant, de ne pas écarter le pouvoir de dérogation lorsqu'il est juridiquement mobilisable et adapté à une situation particulière. Il doit toutefois conserver une fonction ciblée et complémentaire, et non devenir le principal instrument de simplification des projets de construction.

La priorité devrait plutôt être donnée à une meilleure mobilisation des leviers existants. Le préfet joue déjà un rôle « d'assemblier » pour faciliter la conduite des projets complexes, en coordonnant les services de l'État et les opérateurs concernés. De même, les dispositifs existants, notamment France Simplification, permettent de faire remonter les difficultés rencontrées localement afin de rechercher des solutions. La création d'un nouveau dispositif de coordination ou d'un canal supplémentaire de remontée ne paraît donc pas nécessaire en soi.

Pour la mission, l'enjeu est plutôt de mieux exploiter les enseignements tirés des situations traitées par une analyse des difficultés rencontrées dans les projets traités localement et des blocages

[57] Un pouvoir de dérogation, expérimenté à partir de 2017, a été généralisé par le décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 (limité à sept matières) puis élargi dans son périmètre, par le décret n°2025-724 du 30 juillet 2025. Désormais, « le préfet de région ou de département peut déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'Etat pour prendre des décisions non-réglementaires relevant de sa compétence. ».

[58] Rapport IGA-IGEDD n°23110-R, 015408-01 sur l'évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation, mai 2024.

[59] Le pouvoir de dérogation ne porte que sur des règles de forme et de procédure et se borne au champ de compétences du préfet (non celui des collectivités qu'elles exercent en matière de construction et d'urbanisme). Il est peu utilisé et essentiellement pour des demandes de prorogations de délais pour les dossiers de subventions (DETR, DSIL, Fonds vert, FNADT). Par exemple, dans un département, sur les 65 dérogations préfectorales accordées depuis 2024, 26 l'ont été dans le cadre de subventions portant sur des bâtiments publics, dont 2 pour des établissements scolaires (DETR - amélioration, extension, sécurisation et mise aux normes d'accessibilité d'une école primaire, FONDS VERT - rénovation thermique d'un groupe scolaire).

récurrents et à en organiser le suivi avec les administrations centrales compétentes.

Recommandation 4. **[MATD en lien avec les ministères métiers et le ministère de l'intérieur]** ***Systématiser la démarche d'accompagnement de projet, rassemblant les services instructeurs compétents sous l'autorité des préfets de département, pour les projets publics à enjeu, en amont du dépôt du dossier.***

3.1.4 Mieux coordonner les instructions autour d'une consolidation en amont des différents avis et consultations

Actuellement, les maîtres d'ouvrage publics doivent composer avec une multiplicité de services instructeurs et d'instances consultées : SDIS, Architectes des Bâtiments de France (ABF), DDT(M), DREAL, services d'urbanisme et autorités environnementales. Leurs avis sont souvent rendus successivement et séparément plutôt que conjointement[60], entraînant des modifications tardives des projets, des reprises d'études et, parfois, l'abandon d'opérations. Un large consensus se dégage sur ces constats.

La mission propose de coordonner les consultations existantes afin de fournir à l'autorité compétente un avis consolidé, dans le respect de la portée juridique de chaque avis. Cette organisation permettrait d'harmoniser les interprétations techniques et d'identifier plus tôt les éventuelles exigences contradictoires.

Les bénéfices attendus sont une réduction des délais d'instruction grâce à la synchronisation des consultations et une meilleure visibilité sur les exigences applicables avant l'engagement de dépenses importantes d'études ou de travaux. Elle limiterait ainsi les reprises d'études, les reports de chantiers et les risques de perte de financements liés aux retards administratifs.

Au-delà de l'amélioration des procédures, cette démarche répondrait à l'attente des collectivités d'un État davantage partenaire des projets.

S'agissant des modalités possibles de mise en œuvre d'un tel dispositif, et compte-tenu de la diversité des régimes juridiques applicables, la mission estime préférable de distinguer l'avis « unique », déjà permis par les textes pour la sécurité incendie et l'accessibilité, d'une coordination plus large pour les autres consultations.

La proposition relève d'une réorganisation de l'instruction à moyens constants. Elle ne crée ni consultation supplémentaire, ni nouvelle commission permanente, ni besoin d'expertise distincte : les mêmes services continueraient de rendre les avis déjà requis, mais selon une organisation coordonnée permettant de rapprocher leurs prescriptions avant leur transmission à l'autorité compétente.

Une première étape pourrait consister à généraliser l'examen conjoint des questions de sécurité incendie et d''accessibilité. Le décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), permet au préfet, en son article 10, de constituer au sein de cette commission deux sous-commissions spécialisées, l'une pour la sécurité incendie dans les ERP et l'autre pour l'accessibilité aux personnes en situation de handicap. Les avis de ces sous-commissions ont valeur d'avis de la CCDSA. Surtout, son article 51 prévoit que, lors de l'examen d'une demande de permis de construire, d'autorisation de travaux ou d'autorisation d'ouverture d'un ERP, les deux sous-commissions départementales peuvent être réunies pour rendre un « *avis unique* ».

[60] Cf. Annexe 9 : frise chronologique des autorisations et avis suivant les étapes de la maîtrise d'ouvrage.

Cette possibilité pourrait devenir la pratique de référence pour les projets de construction ou de rénovation de bâtiments publics importants, sans nécessairement imposer la réunion systématique des formations pour les opérations simples. Une généralisation indifférenciée risquerait en effet d'alourdir les procédures et de mobiliser inutilement des compétences et ressources déjà rares. Le recours à l'instruction conjointe devrait donc être fondé sur des critères nationaux de complexité, d'importance ou de sensibilité du sujet.

Les expertises spécialisées seraient conservées, mais leurs éventuelles contradictions seraient identifiées et, autant que possible, résolues. Cette instruction conjointe devrait intervenir suffisamment en amont pour éviter que les exigences difficilement conciliables n'apparaissent une fois le projet arrêté. Elles ne sauraient toutefois conduire les services consultés à se substituer au maître d'ouvrage, au maître d'œuvre, au contrôleur technique ou aux bureaux d'étude.

Dans une seconde étape, cette logique pourrait être étendue à la coordination des autres consultations requises pour l'instruction des autorisations d'urbanisme. Le principe en est posé par l'article R. 423-50 du code de l'urbanisme, selon lequel l'autorité compétente recueille auprès des personnes publiques, services ou commissions intéressés « *les accords, avis ou décisions prévus par les lois ou règlements en vigueur* ». L'article R. 423-51 dudit code prévoit expressément l'articulation de l'instruction du permis avec les accords requis au titre d'autres législations.

Selon la situation et les caractéristiques du projet, sont notamment susceptibles d'être consultés : l'architecte des Bâtiments de France, le gestionnaire de la voirie, la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ou, dans certaines hypothèses, la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

D'autres procédures peuvent relever des législations relatives à l'environnement, à l'eau, aux espèces protégées, au défrichement ou à l'archéologie préventive.

La diversité de toutes ces consultations exclut leur fusion juridique générale. Leur portée, leur autorité compétente et les garanties d'indépendance qui s'y attachent diffèrent. Le préfet ne saurait notamment « mettre en cohérence » un avis juridiquement autonome au point d'en modifier la portée. Son rôle devrait être celui d'un organisateur de l'instruction : saisine simultanée, calendrier partagé, identification précoce des contradictions, réunion de résolution et restitution lisible des positions, sans altération de la compétence de leurs auteurs.

Les échanges de la mission avec les services d'une préfecture illustrent cette logique. Pour certains projets complexes, la DDT assure, sous l'autorité préfectorale, une coordination en « mode projet », associant les services concernés en amont de la finalisation du dossier. Cette pratique permet de confronter les exigences et de rechercher des solutions compatibles, sans créer de nouvelle instance permanente. La mission propose de s'appuyer sur ce type d'organisation.

Cette coordination peut s'appuyer sur les outils de dématérialisation PLAT'AU qui permet aux acteurs concernés d'accéder simultanément aux dossiers[61]. La priorité devrait être l'interopérabilité et l'usage effectif de ces outils plutôt que la création d'une nouvelle plateforme.

Recommandation 5. **[MATD, MTE, MI, autres ministères métiers]** ***Afin d'améliorer la cohérence des avis et de sécuriser les décisions des maîtres d'ouvrage, développer, pour les projets publics de construction et de rénovation, l'examen conjoint des enjeux de sécurité-incendie/accessibilité et expérimenter, dans plusieurs départements, sous l'autorité du préfet, l'instruction coordonnée de l'ensemble des autres avis.***

[61] A titre d'exemple, les SDIS y accèdent depuis 2023.

3.1.5 Mieux harmoniser les interprétations de la réglementation applicable

L'une des attentes les plus fortes exprimées par les collectivités concerne la nécessité d'une meilleure harmonisation des interprétations réglementaires. Les collectivités ne remettent généralement pas en cause les objectifs poursuivis par les règlementations de la construction. En revanche, elles soulignent que leur application varie trop souvent selon les territoires, les services instructeurs ou les interlocuteurs, créant une forte insécurité pour les maîtres d'ouvrage publics.

Pour remédier à ces difficultés, la mission propose la mise en place de doctrines nationales harmonisées dans les domaines les plus sensibles, notamment la sécurité incendie, l'accessibilité, et la rénovation énergétique du bâti d'intérêt patrimonial. Disposer de références officielles, stables et opposables, permettant de limiter la diversité d'interprétation selon les territoires, doit permettre d'offrir une meilleure sécurité juridique aux porteurs de projets.

Plusieurs collectivités suggèrent la création de référentiels de solutions types, de guides pratiques nationaux. Ces outils permettraient de sécuriser les choix effectués dès les phases de conception et de réduire les divergences d'appréciation lors de l'instruction.

Plusieurs recommandations du rapport prennent en compte ces attentes (Recommandation 2, Recommandation 3,Recommandation 4, Recommandation 5, Recommandation 8, Recommandation 13).

3.2 Donner à la maîtrise d'œuvre les moyens d'assurer pleinement ses missions

L'analyse des contributions des collectivités territoriales maîtres d'ouvrage (MOA) fait apparaître un consensus sur la nécessité d'accompagner la nécessaire montée en compétence de la maîtrise d'œuvre (MOE) afin de mieux répondre à la complexité croissante des projets de construction et de rénovation des bâtiments publics. Les répondants considèrent que les difficultés rencontrées ne résultent pas uniquement des règlementations applicables, mais également des conditions dans lesquelles les équipes de maîtrise d'œuvre exercent leurs missions.

De nombreux surcoûts sont liés, selon eux, à des études de conceptions insuffisamment approfondies, entrainant des avis défavorables par les instances de contrôles. La mission identifie un intérêt fort, pour les MOA publics, à disposer d'une MOE disposant des compétences techniques adaptées à une complexité croissante de l'acte de construire. Négliger cet appui pourrait conduire non pas à une réduction mais plutôt à un accroissement des coûts globaux de construction.

La première piste d'amélioration pourrait être le renforcement des études amont et pendant la phase de programmation. De nombreuses collectivités signalent que certaines contraintes réglementaires, environnementales, patrimoniales ou techniques sont identifiées trop tardivement dans le processus de conception. Cette découverte tardive conduit à des reprises de projet, à des surcoûts et à des retards.

Une autre attente forte porte sur l'évolution vers une logique davantage fondée sur la performance que sur la prescription. Les collectivités considèrent que les concepteurs devraient bénéficier d'une plus grande liberté pour atteindre les objectifs réglementaires, notamment dans les domaines de l'accessibilité, de la sécurité incendie et de la performance énergétique. Une telle approche favoriserait l'adaptation aux spécificités locales, la maîtrise des coûts et le développement de solutions innovantes.

L'innovation constitue un autre enjeu majeur. De nombreuses collectivités regrettent que certaines réglementations ou procédures freinent l'utilisation de matériaux biosourcés, de techniques constructives innovantes ou du réemploi. Elles souhaitent que les équipes de maîtrise d'œuvre puissent expérimenter plus facilement de nouvelles solutions grâce à des mécanismes de

validation simplifiés et à une meilleure reconnaissance des retours d'expérience.

Enfin, la simplification des procédures de commande publique est identifiée comme un levier important d'amélioration. Les délais liés aux consultations, aux concours et à la contractualisation sont souvent jugés excessifs. Des pistes d'assouplissement de certaines procédures ont été étudiées par la mission (cf. Recommandation 6).

En conclusion, une maîtrise d'œuvre ayant l'ensemble des moyens adaptés à ses missions toujours plus complexes et incitée à expérimenter des solutions innovantes est un gage de faisabilité du projet.

3.3 Les pistes de simplification applicables à certains corpus normatifs particuliers

3.3.1 Simplifier le code de la commande publique

3.3.1.1 Alléger les contraintes pour les petites opérations

Les contributions des collectivités mettent en évidence une demande récurrente d'adaptation des règles de la commande publique aux petites opérations de construction, de rénovation ou de maintenance**.** Bien que de nombreuses réglementations soient modulées en fonction de la taille des bâtiments, par des exigences moindres (par exemple par une absence d'obligation en deçà d'une surface donnée (décret tertiaire, décret BACS…), les procédures de la commande publique actuellement applicables apparaissent aux maîtres d'ouvrage souvent disproportionnées au regard des enjeux techniques, financiers et opérationnels des projets de faible montant.

Malgré leur utilité pour assurer aux maîtres d'ouvrages des offres répondant à leurs besoins « au juste prix » et une protection contre les risques et les aléas, la préparation des marchés, la rédaction des cahiers des charges, les obligations de publicité et de mise en concurrence, ainsi que les délais de consultation mobilisent des ressources importantes. Pour des travaux simples, tels que des opérations d'étanchéité, de rénovation ponctuelle ou de maintenance courante, le temps consacré aux procédures administratives est parfois jugé supérieur aux enjeux réels du projet.

La mission attire l'attention sur la nécessité pour les collectivités de s'organiser pour disposer des capacités de maîtrise d'ouvrage professionnelle dont elles ont besoin pour gérer leur patrimoine immobilier. Les obligations liées à la maîtrise d'ouvrage publique, mentionnée ci-dessus sont difficiles à assurer pour les petites communes et intercommunalités qui exercent parfois la maîtrise d'ouvrage de façon occasionnelle et qui disposent de moyens humains limités. Les collectivités indiquent être contraintes de recourir à une assistance externe ou de mobiliser fortement leurs équipes pour des opérations pourtant peu complexes. Certaines observent également que la lourdeur des procédures décourage les petites entreprises locales de répondre aux consultations, réduisant la concurrence et la réactivité. Les collectivités peuvent s'appuyer, le cas échéant, sur les compétences intercommunales ou sur le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) qui s'est ouvert aux collectivités qui peuvent dorénavant adhérer à l'établissement et mobiliser plus facilement son expertise et son potentiel d'innovation.

Les pistes pour rendre la commande publique plus proportionnée apparaissent pertinentes sous réserve qu'elles maintiennent les principes de transparence et de concurrence. Une telle évolution permettrait d'accélérer la réalisation des petits projets, de réduire les coûts administratifs, de favoriser la participation des entreprises locales et de mieux mobiliser les ressources des collectivités au service de leurs investissements structurants. Cette demande, exprimée par

plusieurs collectivités, s'accompagne d'une volonté de relever certains seuils de mise en concurrence. Une collectivité évoque par exemple le cas d'un marché de réfection d'étanchéité de toiture qui a nécessité une procédure formalisée complexe[62] alors qu'une consultation simplifiée de plusieurs entreprises aurait permis d'obtenir une concurrence satisfaisante et un résultat identique. Les petites communes considèrent particulièrement que la charge administrative actuelle mobilise des moyens disproportionnés par rapport à leurs capacités.

Plusieurs pistes peuvent être explorées et l'ont déjà été à l'instar du relèvement de plusieurs seuils :

- relèvement de 40 000 à 60 000 euros depuis le 1er avril 2026 du seuil sans publicité ni mise en concurrence préalable pour les fournitures et services (article R. 2122-8 CCP),
- relèvement du seuil sans publicité ni formalisme pour les travaux à 100 000 euros après le COVID, confirmé à ce niveau par la loi pour la simplification de la vie économique. A noter qu'un nouveau relèvement à 140 000 euros est proposé par le projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, en cours de discussion parlementaire,
- relèvement du seuil imposant un concours d'architecture à 300 000 euros H.T. pour les collectivités, contre 216 000 euros auparavant (méga-décret du 21 février 2026, Cf. supra).

Il convient, toutefois, de noter que subsiste une différence avec les seuils relatifs à la publication obligatoires des « données essentielles » des marchés qui sont demeurés inchangés.

A des fins de transparence de l'utilisation des deniers publics,d'information des citoyens et des opérateurs économiques, tout acheteur doit en effet publier ces données essentielles[63] :

- sur le portail national des données ouvertes (data.gouv.fr) pour les marchés de plus de 40 000 € HT,
- sur le support de son choix pour les marchés situés entre 25 000 € et 40 000 € HT (publication annuelle de la liste des marchés conclus).

Les seuils de dispense de publicité et de mise en concurrence se trouvent donc être aujourd'hui très supérieurs au seuil de 40 000 € HT qui déclenche l'obligation de publication des données essentielles sur data.gouv.fr.

Il s'agit d'une source de complexité de la commande publique et une obligation difficile à respecter. Bien qu'aucune sanction ne soit prévue en l'absence de publication des données essentielles, la multiplication et l'absence d'alignement des seuils est source d'une complexité pour les acheteurs publics.

Recommandation 6. **[MATD, MEFS]** ***Ajuster le seuil d'obligation de publication des données essentielles aux seuils supérieurs des marchés sans publicité ni procédure formelle.***

3.3.1.2 Revoir les règles et le fonctionnement de la commande publique

La première attente porte sur la simplification et l'accélération des procédures de passation des marchés. De nombreux maîtres d'ouvrage considèrent que certaines opérations courantes sont soumises à des procédures disproportionnées. Plusieurs contributions citent notamment les concours de maîtrise d'œuvre, dont la durée peut atteindre plusieurs mois avant même le lancement effectif des études. Pour des projets simples ou de faible envergure, les collectivités

[62] Pour mémoire, pour les marchés de travaux, une procédure formalisée est requise à partir de 5,404 M€ HT.

souhaitent disposer de procédures plus rapides et plus proportionnées.

Les collectivités souhaitent également développer davantage la négociation dans les marchés publics. Selon eux, cette possibilité permettrait d'améliorer la qualité des offres, de mieux prendre en compte les variantes techniques et de favoriser l'optimisation économique des projets. Plusieurs collectivités estiment qu'une phase de dialogue plus structurée entre acheteurs publics et entreprises contribuerait à sécuriser les opérations et à limiter les consultations infructueuses.

Un autre enjeu majeur concerne le soutien à l'innovation. De nombreuses collectivités considèrent que le cadre actuel reste insuffisamment adapté au déploiement de nouvelles solutions constructives. Un département cite notamment les difficultés rencontrées pour intégrer un béton très bas carbone dans un projet de construction en raison d'incertitudes réglementaires et contractuelles. Les contributeurs proposent ainsi de relever les seuils applicables aux achats innovants, de faciliter les expérimentations et de sécuriser davantage le recours aux matériaux biosourcés, au réemploi ou aux techniques émergentes.

Codifiée à l'article R. 2122-9-1 du CCP, la possibilité est donnée aux acheteurs de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables s'il porte sur une solution innovante et qui répond à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 HT €. Pour des montants supérieurs, la mise en concurrence s'impose. L'appel à projets d'innovation « Routes et Rues », mis en place dans le domaine des infrastructures routières, constitue un dispositif dérogatoire et préparatoire à la commande publique intéressant, mis en avant par plusieurs directions départementales du territoire (DDT) au cours des entretiens de la mission. Il est destiné à expérimenter des solutions innovantes en conditions réelles avant leur diffusion plus large auprès des maîtres d'ouvrage. L'intérêt principal est que le maître d'ouvrage n'achète pas directement une solution innovante au terme d'une procédure concurrentielle classique. Il participe à un programme national d'expérimentation créé par l'arrêté du 7 mars 2007, ce qui permet la réalisation d'essais en vraie grandeur dans un cadre sécurisé. Pour l'exécution de l'ouvrage, le chantier de démonstration reste réalisé avec l'accord du maître d'ouvrage, les conditions techniques, financières et de suivi sont définies dans une convention d'expérimentation et les résultats obtenus peuvent ensuite faciliter l'intégration de la solution dans les futurs marchés publics. Ce modèle du comité d'innovation Routes et Rues (CIRR) est souvent cité comme une bonne pratique car il permet d'expérimenter une innovation avant sa normalisation complète, de partager le risque technique entre l'entreprise, le maître d'ouvrage et l'État, de lever les freins réglementaires et assurantiels liés à l'innovation et d'accélérer l'introduction de nouveaux matériaux, notamment bas carbone ou issus du réemploi.

Les réponses mettent également en évidence la nécessité de simplifier l'exécution des marchés. De nombreux chantiers de rénovation sont confrontés à des imprévus : découverte d'amiante, contraintes structurelles inconnues, défaillance d'une entreprise ou nécessité d'adapter certaines solutions techniques. Plusieurs collectivités jugent les règles actuelles trop rigides et proposent de faciliter le recours aux avenants ainsi que le remplacement rapide des entreprises défaillantes. Un département souligne ainsi qu'après la résiliation d'un marché, la relance complète d'une procédure peut retarder considérablement l'opération.

L'article 72 de la directive 2014/24/UE admet qu'un nouveau contractant remplace le titulaire initial en application d'une clause de réexamen mais exige que les documents initiaux décrivent les modifications possibles ainsi que leurs conditions d'application de manière claire, précise et univoque, et sans aller jusqu'à modifier la nature globale du marché. Cette disposition a effectivement été transposée à l'article R. 2194-6 du code de la commande publique. Il est proposé de s'appuyer sur cette disposition. Désigner l'entreprise classée immédiatement après l'attributaire présente un avantage par rapport à une sélection effectuée après la résiliation : l'ordre de classement résulte de l'évaluation des offres réalisée au terme de la consultation initiale. Il limite donc la marge de choix de l'acheteur et contribue à la traçabilité de sa décision. La reprise ne

devrait pas devenir l'occasion d'attribuer un marché différent, ou de renégocier substantiellement le marché résilié. La reprise serait en outre strictement limitée aux prestations restantes, dans le périmètre et selon les conditions définies par les documents initiaux (assurabilité, intervalle de temps…).

Recommandation 7. **[MATD, MEFS]** ***Simplifier et adapter les règles de la commande publique aux enjeux des projets de construction et de rénovation des collectivités, afin de réduire les délais, favoriser l'innovation et sécuriser l'exécution des marchés.***

Préconisations

- Développer des procédures de passation plus proportionnées pour les opérations simples ou de faible montant, notamment en allégeant les modalités de mise en concurrence et de sélection de la maîtrise d'œuvre.
- Faciliter l'expérimentation et l'innovation en sécurisant le recours aux solutions constructives innovantes.
- Accroître la souplesse dans l'exécution des marchés pour permettre une gestion plus rapide des aléas de chantier, notamment en facilitant les modifications contractuelles justifiées et le remplacement des entreprises défaillantes.

3.3.2 Harmoniser à l'échelon national, l'interprétation de la réglementation incendie, alléger les exigences pour les travaux non structurants

Un rapport IGA-IGAS de 2014[64], soulignait déjà la nécessité d'harmoniser l'interprétation de la réglementation, observée avec la disparition, en 2014, de la commission centrale de sécurité (CCS). Cette instance interministérielle et partenariale, placée auprès du ministre de l'intérieur permettait d'examiner les difficultés récurrentes et de diffuser des avis faisant référence[65].

Dans le cadre de la présente mission, les services d'incendie et de secours et les professionnels ont tous, à nouveau plaidé pour la réinstauration d'un tel organisme mais n'estiment cependant pas souhaitable de reconstituer à l'identique une commission dont le fonctionnement était décrit comme lourd et consommateur de ressources.

La mission a également pu constater le développement d'initiatives prises ou envisagées par certaines collectivités territoriales, notamment la conclusion de conventions entre un conseil régional et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de son ressort afin d'harmoniser les avis des commissions de sécurité applicables aux lycées. Si ces démarches répondent à un objectif légitime de cohérence des pratiques à l'échelle régionale, elles soulignent également la nécessité d'un pilotage national, seul à même de garantir une interprétation homogène de la réglementation sur l'ensemble du territoire. En l'absence de doctrine nationale de référence, la multiplication de tels accords, élaborés indépendamment les uns des autres, pourrait en effet conduire à la formalisation de positions divergentes d'une région à l'autre, voire à accentuer

[64] Rapport IGA-IGAS 014-047/13-083 bis/01 relatif à la prévention incendie dans les immeubles recevant du public (ERP) et immeubles de grandes hauteurs (IGH), juin 2014.

[65] La CCS a été supprimée en application de la circulaire du 30 novembre 2012 portant sur la réduction du nombre des commissions. Ses avis rendus entre 2000 et 2014 restent disponibles sur le site du ministère de l'intérieur https://www.securite-civile.interieur.gouv.fr/documentation/reglementation-incendie/avis-de-commission-centrale-de-securite-ccs.html. Le Comité d'étude et de classification des matériaux et éléments de construction par rapport au danger d'incendie (CECMI) qui siégeait au sein de la CCS (article R 121 - 6 du CCH), n'a pas non plus été reconduit par le décret du 6 juin 2014. Il avait pour missions d'établir le classement au feu des matériaux de construction, proposer des méthodes d'essai, et donnait des avis techniques sur la résistance au feu des éléments d'ouvrage.

les disparités territoriales qu'ils visent à réduire. Ces initiatives locales gagneraient dès lors à s'inscrire dans un cadre national commun (défini par la DGSCGC), permettant de concilier l'adaptation aux réalités territoriales et l'égalité de traitement des établissements assujettis à la réglementation.

Aussi, la mission recommande-t-elle à la DGSCGC d'élaborer la doctrine de sécurité incendie, publier des positions sur les questions d'interprétation et les dérogations récurrentes, proposer les évolutions réglementaires et organiser l'animation des réseaux existants des référents de spécialité[66] et de la formation.

Une autre mesure, plus technique, pourrait être soumise à l'étude des services consistant en l'allègement des exigences pour les travaux non structurants. Les établissements scolaires (à l'exception des internats) pourraient être dispensés de certaines demandes d'autorisation de travaux, notamment quand il s'agit de réparation à l'identique, ou, plus généralement, de travaux non structurants dans la mesure où de toute façon, la conformité aux différentes règlementations restera soumise à la vérification d'un bureau de contrôle technique.

Les modalités de contrôle périodique des établissements lors des commissions de sécurité constituent une autre piste de réflexion. Il pourrait être examiné la possibilité de substituer le contrôle périodique systématique de la commission de sécurité à un contrôle ciblé.

Recommandation 8. **[MI-DGSCGC en lien avec les autres ministères métiers]** ***Confier à la DGSCGC, en lien avec les ministères concernés, l'élaboration de la doctrine de sécurité incendie, la publication des positions sur les questions d'interprétation et dérogations récurrentes, les propositions d'évolutions réglementaires et l'animation des réseaux existants des référents de spécialité et de la formation.***

3.3.3 Adapter les règlementations aux effets du changement climatique, sans renoncer aux exigences de sécurité

A la demande de la mission, une préfecture de police a formulé plusieurs propositions de simplification réglementaires destinées à faciliter l'adaptation des bâtiments scolaires aux évolutions climatiques, en faisant évoluer certaines prescriptions lorsque celles-ci paraissent constituer un obstacle disproportionné aux travaux d'adaptation. Ces propositions ont fait l'objet d'une analyse plus nuancée de la part des administrations centrales (DGSCGC et DHUP) consultées.

L'objectif visé consiste à :

- **Faciliter la création de toitures végétalisées et d'espaces ombragés accessibles aux occupants ou au public sur les bâtiments existants.**

  La création de terrasses végétalisées accessibles aux occupants ou au public peut se heurter aux exigences d'accessibilité applicables aux bâtiments existants, notamment dans le cadre de surélévations. Une dérogation ciblée, assortie de mesures compensatoires lorsque cela est nécessaire, pourrait être étudiée afin d'accélérer les projets présentant un bénéfice thermique avéré, sans remettre en cause le principe d'accessibilité pour tous.

- **Mieux utiliser la fraîcheur naturelle des sous-sols des établissements.**

  La possibilité d'aménager en sous-sols des espaces de rafraîchissement, notamment dans les écoles, mérite d'être examinée. Cette faculté est pour l'heure restreinte par la

[66] Ce réseau est organisé par un arrêté du15 juillet 2022.

règlementation incendie, voire interdite pour les écoles maternelles[67]. Les trois ministères consultés (DGSCGC, DHUP, IGESR) ayant émis des réserves quant à cette possibilité, toute évolution devra être précédée d'une expertise des risques et rester subordonnée à des conditions de sécurité adaptées aux publics accueillis.

- **Faciliter l'installation des protections solaires en façade**

  Les brise-soleil, volets et autres dispositifs d'occultation contribuent fortement à limiter les apports de chaleur, notamment sur les façades orientées à l'ouest et au sud, mais peuvent cependant, dans certaines configurations, gêner l'intervention des secours.

  Le ministère de l'intérieur (DGSCGC) estime que les règles relatives à l'accès des secours aux façades pourraient évoluer par voie réglementaire. Cette piste, qui permettrait de privilégier des solutions techniques garantissant l'intervention des pompiers plutôt qu'une interdiction de principe, apparaît comme un levier de simplification particulièrement opérationnel. Elle pourrait s'appuyer sur des exigences claires d'ouverture ou de franchissement des dispositifs, compatibles avec les contraintes d'une intervention d'urgence.

La mission formule une recommandation nécessitant une expertise interministérielle vu les réserves de prudence légitimes émises par les services.

Recommandation 9. **[MI-DGSCGC, MTE-DHUP, Autres ministères]** ***Faire évoluer le cadre réglementaire afin de concilier les objectifs de sécurité incendie, d'accessibilité et de confort d'usage en permettant des adaptations ciblées des bâtiments aux évolutions climatiques.***

Préconisations

- Identifier les dispositions réglementaires qui limitent l'intégration de solutions contribuant à l'adaptation climatique, à la qualité d'usage ou à la performance des bâtiments publics.
- Réaliser une analyse conjointe des contraintes liées à la sécurité incendie, à l'évacuation des occupants, à l'accessibilité et à l'intervention des secours afin de distinguer les obstacles réels des difficultés d'interprétation.
- Définir des critères techniques clairs, homogènes et partagés permettant d'autoriser certaines adaptations tout en garantissant un niveau de sécurité équivalent.
- Étudier les possibilités d'utilisation de certains espaces en sous-sol dans les bâtiments publics, notamment scolaires, lorsque les conditions d'évacuation, d'accessibilité des personnes en situation de handicap et de sécurité incendie sont satisfaisantes.
- Diffuser des doctrines et référentiels techniques harmonisés afin de limiter les divergences d'interprétation entre territoires et de sécuriser l'instruction des projets.
- Tirer parti des retours d'expérience pour identifier les adaptations réglementaires nécessaires et, le cas échéant, proposer les évolutions législatives ou réglementaires correspondantes.

[67] Règlement de sécurité (arrêté du 25 juin 1980 modifié, chapitre VI, article R1.

3.3.4 Stabiliser les exigences règlementaires applicables aux opérations de construction

Afin de répondre à la demande de « *photographie réglementaire* », la mission recommande d'étudier la mise en place d'un mécanisme de cristallisation des exigences réglementaires applicables aux opérations de construction des collectivités territoriales, afin de sécuriser juridiquement les investissements engagés et de limiter les conséquences des évolutions normatives intervenant en cours d'opération.

Le code de l'urbanisme (article L410-1, 4e alinéa) dispose que « *Lorsqu'une demande d'autorisation ou une déclaration préalable est déposée dans le délai de dix-huit mois à compter de la délivrance d'un certificat d'urbanisme, les dispositions d'urbanisme (...) ainsi que les limitations administratives au droit de propriété tels qu'ils existaient à la date du certificat ne peuvent être remis en cause à l'exception des dispositions qui ont pour objet la préservation de la sécurité ou de la salubrité publique.* »

Dans sa décision n°491748 du 6 juin 2025, le Conseil d'État précise que la délivrance d'un certificat d'urbanisme permet à son titulaire de bénéficier de la cristallisation des règles d'urbanisme pendant un délai de dix-huit mois, sans pour autant le priver du bénéfice de la règle nouvelle plus favorable au cours de cette période. Pendant ce délai de dix-huit mois, le pétitionnaire peut donc bénéficier d'une double réglementation : celle applicable à la date de délivrance du certificat et celle en vigueur à la date à laquelle il sera statué sur sa demande d'autorisation.

Trois modalités de mise en œuvre sous réserve de leur expertise, seraient possibles, par exemple :

- Consacrer un principe général de stabilité de l'ensemble des règles applicables à un projet de construction ou de rénovation à compter d'une date de référence définie pour chaque type d'opération, par exemple à la date de délivrance du certificat d'urbanisme et pour une durée de 18 mois, en précisant les exceptions justifiées par un impératif majeur de sécurité ou d'intérêt général ;
- Prévoir que, pendant cette durée, l'instruction des demandes de permis de construire puisse bénéficier d'une double réglementation : celle applicable à la date de délivrance du certificat et celle plus favorable en vigueur à la date de délivrance de l'autorisation ;
- Généralement, les nouvelles règles liées à la construction s'appliquent à la date à laquelle la demande d'autorisation du projet a été déposé. Il pourrait être ajouté une mention « ou à la date de délivrance du certificat d'urbanisme ».

Recommandation 10. **[DHUP]** ***Etudier la mise en place d'un mécanisme de stabilisation des exigences réglementaires applicables aux opérations de construction des collectivités territoriales, afin de sécuriser juridiquement les investissements engagés et de limiter les conséquences des évolutions normatives intervenant en cours d'opération, à compter de la date de délivrance du certificat d'urbanisme.***

3.3.5 Simplifier les règles liées à la protection du patrimoine

Les constats présentés en partie 2 et les contributions des collectivités territoriales font apparaître deux catégories de difficultés :

- celles qui tiennent aux prescriptions architecturales et au caractère contraignant de l'avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France (ABF),
- et celles qui résultent de leur articulation avec les exigences de sécurité, d'accessibilité, de

rénovation énergétique et d'adaptation au changement climatique.

L'entretien de la mission avec le chef d'une unité départementale de l'architecture et du patrimoine, architecte des bâtiments de France (UDAP-ABF) apporte un éclairage complémentaire : l'ABF souligne que certains règlements applicables dans les sites patrimoniaux remarquables n'ont pas suffisamment intégré les besoins de confort d'été. Les difficultés peuvent donc tenir tant aux prescriptions formulées sur un projet qu'aux règles locales de protection que l'ABF est chargé d'appliquer.

La recherche d'un meilleur équilibre entre protection patrimoniale et faisabilité des projets est déjà engagée. Un récent rapport d'information du Sénat sur les missions des ABF [68] préconisait notamment de simplifier la création des périmètres délimités des abords (PDA)[69], d'améliorer la prévisibilité et la publicité des avis et de développer la conciliation. Les propositions relatives aux PDA[70] ont également été reprises, avec certaines adaptations, à l'article 31 du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales en cours de discussion parlementaire.

Des initiatives plus directement centrées sur l'assouplissement de l'accord de l'ABF ont également été discutées. L'article 20 bis A du projet de loi de simplification de la vie économique prévoyait un avis simple pour les installations solaires d'une puissance inférieure ou égale à 9 kW dans les abords des monuments historiques (MH) et les sites patrimoniaux remarquables (SPR). Cette disposition a été supprimée en commission à l'Assemblée nationale en mars 2025. Les arguments avancés privilégiaient le maintien des garanties patrimoniales et l'amélioration des pratiques d'instruction, en s'appuyant notamment sur la diminution des avis défavorables déjà observée à la suite des instructions interministérielles.

Plus récemment, l'article 2 du projet de loi visant la relance et la décentralisation du logement, adopté par le Sénat le 8 juillet 2026, a prévu une substitution comparable dans les « périmètres de développement du logement »[71]. Le Conseil d'État avait pourtant estimé inopportun de renoncer aux garanties offertes par l'accord de l'ABF au voisinage des monuments historiques, compte tenu notamment de l'intérêt strictement local des projets concernés. Le 23 septembre 2026, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a maintenu le principe d'un avis simple de l'ABF dans les secteurs concernés, désormais désignés comme des "opérations d'intérêt local". Le projet de loi n'a toutefois pas encore été définitivement adopté.

Les représentants de l'Association nationale des ABF émettent logiquement des réserves sur l'avis simple, invoquant les limites observées, selon eux, dans la protection des sites inscrits. Ils privilégient le maintien de l'avis conforme et le développement des PDA, pour adapter la protection au monument et à son environnement, recentrer les consultations sur les enjeux patrimoniaux et dégager du temps pour le conseil en amont. Leur élaboration peut toutefois se heurter, notamment dans les petites communes, à des difficultés techniques et au coût des études nécessaires,

[68] Rapport d'information du sénateur Pierre-Jean Verzelen : « Les architectes des bâtiments de France face aux contraintes économiques et aux défis de la transition énergétique et environnementale de notre patrimoine : des pratiques à adapter, une profession à réhabiliter, un cadre de vie à préserver », 25 septembre 2024.

[69] Un périmètre délimité des abords (PDA) définit les immeubles et espaces soumis à la protection des abords d'un monument historique, selon leur intérêt patrimonial et leur relation avec celui-ci. Il remplace le régime de protection fondé, à défaut de PDA, sur une distance de 500 mètres et un critère de visibilité ou de covisibilité (articles L.621-30 et L.621-31 du Code du patrimoine).

[70] Elles prévoient de supprimer la consultation obligatoire du propriétaire ou de l'affectataire domanial du monument historique, de réserver l'enquête publique aux périmètres dépassant la distance de 500 mètres à partir du monument et de faciliter l'élaboration, avec l'ABF, de dispositions réglementaires du PLU applicables dans les PDA.

[71] Secteurs destinés à faciliter la création de logements et des équipements nécessaires à leurs habitants lorsque l'offre est insuffisante. Le dispositif figurait au nouvel article L.152-6-9-1 du Code de l'urbanisme proposé par le Sénat ; la version de la commission de l'Assemblée nationale le rattache à un nouvel article L.318-10.

justifiant un accompagnement en ingénierie, comme évoqué précédemment.

Les débats parlementaires sur ces questions, notamment les positions divergentes des commissions de l'Assemblée nationale, montrent à la fois la persistance d'une demande de simplification et la nécessité de relier tout assouplissement à l'incidence patrimoniale des travaux.

Dans ce contexte, une première réponse consiste à mieux adapter les périmètres et les prescriptions de protection aux enjeux locaux et aux besoins d'évolution des bâtiments. La mission recommande ainsi d'accompagner le déploiement des mesures de simplification sur la création des périmètres délimités des abords (PDA) en application des textes issus des travaux parlementaires. Elle préconise également de favoriser l'actualisation des prescriptions des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et des plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), pour mieux intégrer les besoins d'adaptation aux fortes chaleurs dans le respect des objectifs de protection.

Au-delà de ces mesures, les difficultés de conciliation des exigences applicables aux bâtiments publics justifient de poursuivre la réflexion sur les modalités du contrôle patrimonial. En l'absence d'une coordination préalable, l'autorité chargée de délivrer l'autorisation doit concilier les exigences applicables au projet, alors que l'accord contraignant de l'ABF limite sa marge de décision.

À titre de piste de réflexion, sans en faire une recommandation à ce stade, la substitution d'un avis simple à l'accord de l'ABF pour certains travaux à incidence patrimoniale limitée pourrait être expertisée. Une étude d'impact préalable devrait en apprécier les bénéfices sur les coûts, les délais et la faisabilité des projets, les risques patrimoniaux et les effets sur les responsabilités des autorités compétentes. Elle examinerait les garanties nécessaires pour concilier la protection du patrimoine avec l'accessibilité, la sécurité des usagers, la rénovation énergétique et l'adaptation aux fortes chaleurs, et comparerait cette hypothèse aux améliorations attendues du développement des PDA, du conseil en amont et d'une meilleure coordination des services.

Cette même étude préciserait le périmètre d'un éventuel assouplissement, limité aux bâtiments publics existants, ni classés ni inscrits, situés dans les abords des monuments historiques ou dans les SPR, sans modifier les régimes propres aux monuments classés ou inscrits. Elle examinerait notamment les protections solaires, installations techniques et aménagements d'accessibilité selon des critères cumulatifs tenant à leur visibilité, à leur réversibilité et à l'absence d'altération d'éléments patrimoniaux ou d'incidence significative sur la perception du monument ou du site.

Dans cette hypothèse, l'expertise patrimoniale de l'ABF serait conservée, mais son désaccord ne ferait plus obstacle, à lui seul, à l'autorisation. L'autorité compétente pourrait retenir une solution différente par décision motivée, dans le respect des règles opposables et des possibilités d'adaptation prévues par les textes. Dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), un éventuel passage à l'avis simple ne dispenserait pas du respect des prescriptions des PSMV et des PVAP.

Recommandation 11. **[MTE-DHUP, Ministère de la Culture]** ***Accompagner le déploiement des mesures de simplification sur la création des périmètres délimités des abords (PDA) en application des textes issus des travaux parlementaires. Favoriser également l'actualisation des prescriptions des Plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) et des Plans de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP) pour intégrer les besoins d'adaptation aux fortes chaleurs.***

Préconisations

- Réaliser une étude d'impact sur l'opportunité de substituer un avis simple à l'avis conforme de l'ABF pour certains travaux à incidence patrimoniale limitée sur les bâtiments publics

existants, ni classés ni inscrits, situés dans les abords des monuments historiques ou dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR).

- Évaluer les bénéfices attendus, les risques patrimoniaux et les garanties nécessaires, et préciser les catégories de travaux susceptibles d'être concernées.

3.3.6 Simplifier la RE2020

Le rapport remis à l'été 2025 par Robin Rivaton[72], à la demande de la ministre du Logement, formulait 23 recommandations visant à assouplir la réglementation environnementale des bâtiments neufs (RE2020) sans pour autant renoncer à sa trajectoire de décarbonation.

3.3.6.1 A la suite du rapport Rivaton de 2025, des adaptations partielles ont été réalisées mais apparaissent inadaptées aux contraintes des collectivités.

Ce rapport proposait tout d'abord une modulation tenant compte des hauteurs sous plafond parfois importantes de certains bâtiments, notamment pour éviter un nivellement vers le bas des volumes habitables.

Pourtant, si le décret n° 2026-200 du 18 mars 2026 issu du rapport et applicable au 1er juillet 2026 introduit de nouveaux coefficients de modulation pour la hauteur sous plafond, cette mesure a été strictement restreinte aux bâtiments résidentiels (logements collectifs et maisons individuelles). Cette logique n'a pas prévalu pour les établissements recevant du public (ERP) que constituent les écoles, gymnases, crèches ou réfectoires.

Pour les bureaux, les établissements d'enseignement primaire et secondaire ou les crèches, ce sont des hauteurs sous plafond théoriques et forfaitaires dites « *standard* » qui sont intégrées dans les plafonds réglementaires de besoin bioclimatique (l'indicateur *Bbio*, mesurant la performance de l'isolation et la conception thermique de l'enveloppe) ou de consommation d'énergie (*Cep*). Il n'existe ainsi aucune modulation correctrice si la collectivité décide, pour des raisons de qualité de l'air ou de confort d'été, de concevoir une école ou un restaurant scolaire avec 3,20 m ou 3,50 m sous plafond, ou plus encore pour un gymnase ou une salle polyvalente.

Ces hauteurs répondent pourtant à des impératifs sanitaires et d'adaptation climatique majeurs : meilleur renouvellement de l'air intérieur, dilution virale et du dioxyde de carbone (CO_2), ou encore stratification thermique estivale permettant de faire monter naturellement l'air chaud.

Dans le cadre réglementaire actuel non modifié, la pénalité reste donc double pour les collectivités territoriales :

- Sur l'énergie : avec un volume d'air supérieur à chauffer en période hivernale, sans coefficient correcteur pour absorber ce besoin énergétique supplémentaire ;
- Sur le carbone émis pour la construction (Ic construction) : avec un linéaire accru de murs, cloisons et façades à édifier, alors que le plafond d'émissions de gaz à effet de serre autorisé demeure strictement indexé au mètre carré de surface de plancher créé, pénalisant mécaniquement le projet.

Par ailleurs, le rapport préconisait une mesure simple et radicale consistant à exempter purement et simplement les surélévations et extensions de la RE2020, avec pour effet de les basculer sous le régime de la rénovation (la RT existant, moins contraignante), et ce afin de favoriser la densification urbaine sans artificialisation dans une logique de sobriété foncière. Cette exemption globale n'a pas été retenue. L'allègement a été opéré de façon plus complexe et fractionnée,

[72] Rivaton R., 2025. Rapport sur l'évaluation de la réglementation environnementale 2020. https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/10.07.2025_Rapport__Robin_Rivaton_RE2020.pdf

d'abord par l'arrêté du 22 décembre 2022 (applicable depuis 2023), puis par le décret n° 2026-200 et l'arrêté du 18 mars 2026 (applicables depuis le 1er juillet 2026).

Au lieu d'exempter ces projets, les textes ont créé un régime dérogatoire calibré sur la taille de l'opération, son ratio par rapport au bâti existant avec des règles différentes en fonction de l'usage du bâtiment et en fonction de la nature des travaux (extension ou surélévation)

Une fiche d'application « *Extension nouvelle d'un bâtiment existant et Construction de petite surface* »[73] du portail des réglementations énergétiques et environnementales des bâtiments[74] précise la réglementation à appliquer selon les différents cas.

L'allègement opéré au final reste donc extrêmement modeste sur plusieurs aspects majeurs :

- Le maintien de l'analyse de cycle de vie (ACV) au-delà de seuils modestes : dès qu'une surélévation dépasse 150 m² (soit l'équivalent de seulement deux salles de classe supplémentaires ou de deux logements communaux), le projet retombe sous le régime de la RE2020 complète. Il impose donc de réaliser une ACV dynamique, méthode de calcul complexe modélisant l'empreinte carbone de chaque matériau composant le bâtiment sur 50 ans (*Ic construction*) ;
- La pénalité de renforcement structurel : pour surélever un ouvrage existant, il s'avère souvent indispensable de renforcer les structures porteuses ou d'édifier des poteaux spécifiques. L'empreinte carbone de ces reprises structurelles vient s'imputer directement sur le quota carbone de la seule surface neuve créée, rendant le respect du seuil *Ic construction* difficilement atteignable ;
- Une complexité administrative dissuasive : les maîtres d'ouvrage et les services techniques municipaux sont confrontés à un empilement de seuils d'application (50 m², 80 m² en maison individuelle, 150 m², règle des 30 %) exigeant des attestations d'urbanisme spécifiques qui freinent la densification douce.

Il conviendrait dès lors de rehausser significativement le premier seuil d'exemption totale de la RE2020, en le portant par exemple de 50 à 300 m², sous réserve qu'elles ne dépassent pas 30% du bâtiment existant.

3.3.6.2 Plusieurs préconisations majeures du rapport Rivaton ne sont pas reprises à ce stade

- **La fongibilité carbone**

La RE2020 applique une stricte étanchéité entre deux indicateurs d'émissions de gaz à effet de serre : l'un évaluant l'impact de l'énergie consommée durant l'exploitation du bâtiment (*Ic énergie*), l'autre mesurant l'impact des matériaux et composants mis en œuvre (*Ic construction*).

Le rapport proposait d'instaurer un principe de fongibilité entre ces deux volets, en créant un indicateur global compensable. L'enjeu était d'autoriser les maîtres d'ouvrage (dont les collectivités) à compenser un surcroît d'émissions de construction – résultant de contraintes de portance des sols, d'impératifs de sécurité incendie ou de règles parasismiques imposant du béton – par l'adoption d'un système énergétique performant et très décarboné (réseau de chaleur urbain vertueux, géothermie).

Cette proposition a été écartée, le Gouvernement souhaitant contraindre l'industrie des matériaux

[73] https://rt-re-batiment.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/re2020-fa03_extension-construction-inf-50_v2.pdf

[74] https://rt-re-batiment.developpement-durable.gouv.fr

à engager sa propre trajectoire de décarbonation. Si cette fongibilité ne pouvait être admise de façon générale, il conviendrait de la défendre au bénéfice des seuls bâtiments publics soumis à de fortes contraintes constructives ou d'usage (ERP, gymnases, internats).

- **La refonte globale du confort d'été et de la production de froid**

La préconisation du rapport était double : sortir de la logique dissuasive encadrant la production active de rafraîchissement (notamment par pompes à chaleur réversibles) et actualiser les données météorologiques conventionnelles de calcul (actuellement arrêtées sur la période 2000-2018), lesquelles sous-estiment la fréquence des vagues de chaleur et la multiplication des nuits tropicales.

Si des ajustements d'ordre méthodologique ont été intégrés par le CSTB pour mieux valoriser la ventilation naturelle nocturne, la révision des fichiers météo de référence et la levée des pénalités entourant les pompes à chaleur réversibles n'ont fait l'objet d'aucune évolution réglementaire. Pour les collectivités, il apparaît pourtant nécessaire de pouvoir rafraîchir convenablement les locaux d'accueil de la petite enfance ou les écoles face aux canicules précoces de juin et tardives de septembre.

Il est ainsi préconisé par la mission :

- D'actualiser sans délai les fichiers météorologiques de référence de la RE2020 en y intégrant les années caniculaires récentes et des projections climatiques réalistes à court terme ;
- De lever les pénalités réglementaires pesant sur les systèmes de rafraîchissement décarbonés (pompes à chaleur réversibles très performantes, géocooling ou raccordement à un réseau de froid vertueux), en particulier pour les ERP sensibles (crèches, écoles, résidences autonomie) pour lesquels le recours aux seules protections passives s'avère désormais insuffisant lors des épisodes de fortes chaleurs prolongés.

- **Un allègement de l'ACV pour les opérations de taille modeste**

Le rapport préconisait l'instauration d'une Analyse de Cycle de Vie (ACV) simplifiée ou forfaitisée pour les opérations et les maîtres d'ouvrage de petite taille, chez qui les dépenses d'études thermiques et environnementales (plusieurs milliers d'euros par projet) représentent une charge proportionnellement excessive. En l'état du droit, l'obligation de modélisation dynamique intégrale s'impose de façon identique à la construction d'un groupe scolaire d'un village ou à celle d'un vaste complexe tertiaire. La réalisation de l'ACV est indispensable lors de la phase de conception, avant le dépôt du permis de construire, afin de vérifier que le bâtiment respectera le plafond carbone fixé pour la construction (Ic construction).

Afin de contenir les coûts d'ingénierie pesant sur les budgets communaux, la mission recommande l'instauration d'une dispense ou d'une méthode ACV forfaitaire (sur la base de solutions types) pour les projets d'équipements publics inférieurs à 1 000 m².

- **Une clause de rendez-vous pour le jalon réglementaire 2028**

La RE2020 programme un durcissement progressif de ses exigences carbone par paliers triennaux (2025, 2028, 2031). Le passage au jalon 2028, particulièrement contraignant, aura pour effet d'écarter pour de nombreux usages le béton armé traditionnel au profit des matériaux biosourcés (filières bois, paille) ou des bétons décarbonés.

Le rapport préconisait de subordonner juridiquement l'application de cette nouvelle phase à un bilan d'étape contradictoire évaluant la disponibilité industrielle réelle et l'impact économique sur les coûts des filières concernées. À ce jour, le calendrier réglementaire demeure fixé sans mécanisme d'ajustement automatique, faisant courir le risque d'une hausse brutale des devis et de

tensions d'approvisionnement préjudiciables à la commande publique locale.

Recommandation 12. **[DHUP]** ***Adapter la RE2020 aux opérations de transformation du bâti existant afin de concilier les objectifs de décarbonation avec les exigences fonctionnelles, sanitaires, climatiques et financières des collectivités territoriales.***

Préconisations

- Prendre en compte les hauteurs sous plafond réelles des ERP (écoles, crèches, gymnases, restaurants scolaires) dans les calculs réglementaires de la RE2020, grâce à des coefficients de modulation adaptés ;
- Relever le seuil d'exemption de la RE2020 pour les extensions et surélévations, par exemple de 50 m² à 300 m², afin de favoriser la densification du bâti existant et la sobriété foncière ;
- Mettre en place une ACV simplifiée ou forfaitaire pour les équipements de petite taille, notamment pour les projets inférieurs à 1 000 m² ;
- Introduire une souplesse dans l'atteinte des objectifs carbone pour les bâtiments soumis à des contraintes techniques, structurelles ou fonctionnelles particulières ;
- Actualiser les données climatiques de référence de la RE2020 en utilisant la trajectoire de référence TRACC [75] afin de mieux refléter l'intensification des épisodes de chaleur observés et attendus ;
- Lever les pénalités appliquées aux systèmes de rafraîchissement décarbonés et encourager leur déploiement dans les ERP accueillant des publics sensibles ;
- Prévoir une clause de revoyure avant le jalon RE2028 afin d'évaluer les conséquences techniques, économiques et industrielles du durcissement des exigences carbone sur l'activité de construction.

3.3.7 Simplifier les règles liées à l'accessibilité

3.3.7.1 Étendre aux ERP existants de la 1ère à la 4ème catégorie la notion d'accessibilité d'usage, actuellement prévue pour les ERP de 5e catégorie

L'article L. 111-1 du CCH définit un bâtiment accessible à tous de la façon suivante : « *un bâtiment (...) qui, dans des conditions normales de fonctionnement, permet à l'ensemble des personnes susceptibles d'y accéder avec la plus grande autonomie possible, de circuler, d'accéder aux locaux, d'utiliser les équipements, de se repérer, de s'orienter, de communiquer et de bénéficier des prestations en vue desquelles il a été conçu, quelles que soient les capacités ou les limitations fonctionnelles motrices, sensorielles, cognitives, intellectuelles ou psychiques de ces personnes.* »

L'article R164-2 du CCH prévoit la mise en accessibilité de l'ensemble des ERP existants des catégories 1 à 4. Pour les ERP de 5ème catégorie, il prévoit que seule une partie puisse être rendue accessible sous réserve que les personnes en situation de handicap, quel que soit leur handicap, ait accès à l'ensemble des prestations en vue desquelles l'établissement est conçu :

[75] La France s'est dotée d'une Trajectoire de Réchauffement de Référence pour l'Adaptation au Changement Climatique (TRACC) pour avancer de manière coordonnée sur le sujet de l'adaptation au changement climatique. Définie à partir du scénario tendanciel selon les scientifiques du GIEC, elle doit servir de référence à toutes les actions d'adaptation menées en France.

- « II.-*Les établissements recevant du public existants ou créés dans un cadre bâti existant autres que ceux de cinquième catégorie (...) doivent être rendus accessibles aux personnes handicapées, quel que soit leur handicap, conformément aux dispositions du III de l'article R. 164-1.* »
- « III.-*Les établissements recevant du public existants ou créés dans un cadre bâti existant classés en cinquième catégorie ainsi que les installations ouvertes au public existantes doivent satisfaire aux obligations suivantes :*
    - *a) Une partie du bâtiment ou de l'installation assure l'accessibilité des personnes handicapées, quel que soit leur handicap, à l'ensemble des prestations en vue desquelles l'établissement ou l'installation est conçu. Toutefois, une partie des prestations peut être fournie par des mesures de substitution (...)* ».

Or, il est souvent complexe et coûteux de rendre accessible la totalité d'un bâtiment. La mission considère que l'ensemble des personnes susceptibles d'accéder dans un ERP existant (quel que soit sa catégorie) pourraient bénéficier des prestations en vue desquelles il a été conçu sans que la totalité des locaux soient accessibles :

- par exemple, si un collège dispose, en rez-de-chaussée, de salles accessibles en nombres suffisants pour accueillir dans des conditions normales de fonctionnement, des personnes en situation de handicap pour l'ensemble des prestations en vue desquelles il a été conçu (enseignement, restauration...) il pourrait être considéré comme accessible sans que l'ensemble des locaux de l'établissement soit accessible.
- de même, si une mairie dispose d'espaces accessibles permettant de faire bénéficier, dans des conditions normales de fonctionnement des personnes en situation de handicap pour l'ensemble des prestations en vue desquelles elle a été conçue (accueil, démarches administratives, participation aux conseils municipaux...), elle pourrait être considérée comme accessible sans que l'ensemble des locaux soit accessible.

Recommandation 13. **[DHUP]** ***Permettre que, pour un établissement recevant du public des catégories 1 à 4 situé dans un cadre bâti existant comportant plusieurs niveaux, l'obligation d'accessibilité soit réputée satisfaite de plein droit, sans demande de dérogation préalable, si l'ensemble des services pour lesquels cet établissement a été conçu est mis à disposition du public au niveau d'accès principal, dans une zone intégralement accessible.***

3.3.7.2 Réaliser un bilan des Agendas d'Accessibilité Programmée en vue d'un ajustement éventuel de la cible

La mission constate qu'aucune donnée n'est disponible aux niveaux national et territorial pour identifier la proportion d'ERP demeurant inaccessibles malgré la mise en place des Ad'AP.

Préconisation

- Initier sans délai, un bilan des Adap au niveau national, pour identifier l'efficacité des financements publics mobilisés, le niveau des travaux restant à mettre en œuvre pour atteindre l'accessibilité de la totalité des ERP et les difficultés rencontrées.

3.3.7.3 Réaliser un bilan des dérogations à l'accessibilité dans les bâtiments existants

L'article L. 164-3 du CCH mentionne que : « *Des dérogations motivées à l'article prévoyant la mise en accessibilité des ERP situé dans un bâtiment existant, dans les parties ouvertes au public peuvent être autorisées en cas :*

1° D'impossibilité technique ;

2° De disproportion manifeste entre les améliorations apportées par la mise en œuvre des prescriptions techniques d'accessibilité, d'une part, et leurs coûts, leurs effets sur l'usage du bâtiment et de ses abords, d'autre part ;

3° De contraintes liées à la préservation du patrimoine architectural ; (...)

Les dérogations sont accordées après avis de la commission compétente en matière d'accessibilité et s'accompagnent obligatoirement de mesures de substitution pour les établissements recevant du public remplissant une mission de service public. (...) ».

Les interlocuteurs de la mission ont souvent signalé les difficultés à bénéficier de ces dérogations, par exemple :

- pour dissocier l'entrée PMR et l'entrée principale d'une mairie ;
- pour permettre la mise en place d'une petite rampe amovible pour accéder à un commerce plutôt qu'un dispositif pérenne ;
- pour prendre en compte que l'assistance ponctuelle des personnes puisse remplacer, dans certaines circonstances, les aménagements difficilement réalisables ;
- pour dispenser d'accessibilité PMR le cheminement d'accès à un toboggan destiné aux enfants valides.

Préconisation

- Réaliser un bilan de l'ensemble de ces dérogations pour identifier les difficultés rencontrées par les pétitionnaires.

4 A droit constant, le besoin de mieux expliquer la réglementation de la construction et de mieux accompagner ceux qui la mettent en œuvre

4.1 Mettre en place un outil numérique d'identification des règlementations applicables

« Nul n'est censé ignorer la loi » proclame l'adage bien connu. Mais, lorsque la réglementation est foisonnante, changeante et complexe, identifier les règles à appliquer n'est pas aussi aisé.

L'un des besoins les plus fréquemment exprimés par les collectivités et les professionnels dans le cadre de la consultation réalisée par la mission, concerne la création d'un outil d'identification des règlementations applicables à un projet de construction ou de rénovation de bâtiment public. Les répondants soulignent que la difficulté principale ne réside pas uniquement dans le contenu des réglementations, mais dans leur dispersion entre de multiples codes, lois, décrets, arrêtés, normes volontaires et doctrines administratives. Cette situation génère une importante insécurité juridique et mobilise des ressources considérables pour identifier les obligations réellement applicables à chaque opération. Leur accessibilité demeure difficile, avec la nécessité de vérifier plusieurs textes pour un même sujet technique, tandis que d'autres regrettent l'absence d'une source unique permettant d'obtenir une vision claire des exigences à respecter dès les premières phases d'un projet.

Dans ce contexte, la mission propose la mise en place d'un portail national de simplification et mise à disposition du public gratuitement par l'Etat. Cet outil serait capable d'identifier automatiquement l'ensemble des règles nationales applicables à partir d'informations simples fournies par le maître d'ouvrage. À partir de ces données, l'outil pourrait générer un référentiel des obligations réglementaires, des autorisations à obtenir et des services à consulter.

Les bénéfices attendus sont nombreux. Un tel dispositif permettrait d'abord de réduire les risques d'erreur ou d'oubli dans la définition des projets. Il faciliterait également la programmation des études préalables, l'anticipation des délais administratifs.

Les collectivités territoriales et les bureaux d'ingénierie expriment en outre un fort intérêt pour la création d'un catalogue national de bonnes pratiques destiné à simplifier les projets de construction et de rénovation des bâtiments publics. Permettant de capitaliser les retours d'expérience, de diffuser des solutions éprouvées et de faciliter la gestion des difficultés liées à l'application des réglementations, il contribuerait également à promouvoir une approche fondée sur les performances, à valoriser les solutions innovantes et à soutenir les petites collectivités grâce à des guides, modèles et outils pratiques. Régulièrement actualisé dans le cadre du portail numérique proposé, il favoriserait le partage de connaissances.

Les professionnels interrogés identifient les principales caractéristiques que devraient avoir cet outil :

1. Un portail unique réglementaire. L'outil regrouperait l'ensemble des réglementations nationales applicables à la construction publique : urbanisme, accessibilité, sécurité incendie, performance énergétique, environnement, risque sismique, énergies renouvelables, économie circulaire, etc. L'objectif est de mettre à la disposition des collectivités des données fiables.
2. Un système de questionnaire intelligent. Le fonctionnement serait basé sur quelques critères simples : nature du projet (école, gymnase, mairie, bâtiment administratif, etc.), construction neuve ou rénovation, surface du bâtiment, localisation géographique, catégorie

d'établissement recevant du public (ERP), caractéristiques techniques particulières. À partir de ces informations, l'outil générerait automatiquement la liste des règlementations et procédures applicables.

3. Une base rassemblant la doctrine nationale. L'un des problèmes les plus fréquemment signalés est la diversité d'interprétation des règles selon les services instructeurs ou les territoires. L'outil pourrait intégrer : les instructions officielles de l'administration, les jurisprudences importantes, les Solutions d'Effet Équivalent (SEE) déjà validées.

4. Une mise à jour automatique des évolutions réglementaires. Les organisations professionnelles soulignent que les maîtres d'ouvrage ont souvent des difficultés à suivre les évolutions de la réglementation. L'outil pourrait donc signaler les nouvelles obligations, préciser leur date d'entrée en vigueur.

5. Une articulation avec la commande publique. Certaines contributions proposent que l'outil puisse également générer des clauses-types pour les marchés publics, identifier les pièces obligatoires des consultations, alerter sur les risques juridiques, faciliter l'intégration des exigences environnementales et énergétiques dans les cahiers des charges.

6. Un recours à l'intelligence artificielle. Plusieurs acteurs, notamment les représentants de l'ingénierie, suggèrent le développement d'assistants numériques fondés sur l'intelligence artificielle capables d'interroger automatiquement les bases réglementaires.

L'ambition est de passer d'une logique de recherche documentaire complexe à une logique de service numérique d'aide à la décision, permettant à une collectivité de connaître rapidement :

- les règlementations applicables à son projet ;
- les autorisations à obtenir ;
- les procédures de commande publique à respecter ;
- les possibilités de dérogation ou d'innovation réglementaire.

La création d'un portail national disposant d'une doctrine opposable et de mises à jour réglementaires officielles suppose un pilotage par l'administration centrale afin de garantir :

- la fiabilité juridique des informations ;
- l'actualisation permanente des règles ;
- la coordination entre les différents ministères concernés (Construction, Écologie, Intérieur, Accessibilité, Énergie, etc.).

Dans cette logique, le porteur naturel de cet outil serait la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), déjà responsable d'une grande partie de la réglementation de la construction.

Compte tenu de la multiplicité des réglementations concernées, plusieurs acteurs suggèrent implicitement une gouvernance élargie associant :

- la Direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des comptes publics pour la commande publique ;
- les ministères sectoriels producteurs des règlementations (notamment la DGSCGC).

Pour la partie technique, le centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) est souvent identifié comme l'opérateur le plus légitime. Le CSTB gère déjà plusieurs référentiels nationaux :

- la base INIES[76] ;
- différents outils réglementaires liés à la performance énergétique ;
- des plateformes d'accompagnement des professionnels.

Il pourrait donc assurer la maintenance technique et documentaire de la plateforme.

La plateforme ainsi créée s'apparenterait à un "Service-public.fr de la construction publique". Le schéma envisagé serait le suivant :

- un portail unique ;
- un questionnaire guidé ;
- une réponse personnalisée ;
- des fiches réglementaires actualisées ;
- des modèles-types de documents pour les acheteurs publics.

Le développement de cet outil pourrait utilement s'appuyer sur la démarche « Rules as Code » qui repense la manière dont les administrations conçoivent, appliquent et rendent accessibles leurs réglementations[77]. En publiant les règles sous un format structuré, lisible par les machines et interprétable par les humains, cette approche permet de :

- Fiabiliser et automatiser l'application des réglementations, en garantissant une transparence accrue et en évitant erreurs et incohérences.
- Personnaliser l'accès à l'information réglementaire, en permettant au public de mieux comprendre leurs droits et obligations selon leur situation.

Recommandation 14. **[DHUP, DNUM-MTE]** ***Créer un portail numérique national de référence permettant d'identifier, en utilisant l'intelligence artificielle, l'ensemble des règles nationales et procédures administratives applicables à un projet de construction et de rénovation de bâtiments, à l'aide d'une interface permettant de décrire le projet concerné, afin de renforcer la lisibilité globale des règlementations applicables.***

4.2 Renforcer la pédagogie sur les exigences essentielles et les allègements existants dans le domaine de la réglementation incendie

Le cadre actuel comporte déjà plusieurs possibilités d'adaptation, notamment pour certains ERP, les bâtiments existants et pour certains projets particuliers. Des simplifications récentes ont également permis de réduire certaines démarches et certains coûts, sans remettre en cause le niveau de sécurité attendu.

L'enjeu apparaît donc moins de poursuivre de nouveaux allègements que de mieux faire connaître

[76] INformations sur les Impacts Environnementaux et Sanitaires (INIES).

[77] https://www.numerique.gouv.fr/actualites/-rules-as-code-europe---retour-sur-la-premi%C3%A8re-%C3%A9dition-de-mars-2025-qui-marque-le-d% C3%A9but-dune-dynamique-europ%C3%A9enne/

les règles existantes[78] et de favoriser une application plus homogène.

Cette situation pèse particulièrement sur les collectivités et les maires en particulier, qui portent des responsabilités importantes sans toujours disposer des moyens techniques nécessaires pour apprécier les exigences applicables à leurs projets.

La mission recommande en conséquence de renforcer l'effort d'accompagnement qui devrait viser, trois publics :

- les élus, qui exercent des pouvoirs de police et participent aux commissions de sécurité sans toujours disposer d'une formation préalable ;
- les services techniques des collectivités, qui doivent intégrer les exigences de la règlementation incendie dès la programmation ;
- les architectes et maîtres d'œuvre, dont la formation initiale accorde encore une place insuffisante à la sécurité incendie.

Le projet de séminaire de sensibilisation destiné aux élus, préparé par l'ENSOSP avec l'AMF pour 2027, constitue à cet égard une initiative pertinente. Celle-ci pourrait utilement se décliner aux échelons départementaux.

Recommandation 15. **[MATD, MI-DGSCGC, Ministère de la culture]** ***Mettre en place un dispositif national de sensibilisation et d'accompagnement des collectivités maîtres d'ouvrage et de leurs services techniques, des architectes et maîtres d'œuvre à la réglementation incendie des bâtiments publics.***

4.3 Accompagner la montée en compétence interne des collectivités et l'appui de l'ingénierie mutualisée

Les réponses des collectivités montrent une forte attente à l'égard de l'État et des agences publiques d'ingénierie (CEREMA, ADEME, etc). Les collectivités souhaitent pouvoir disposer de référents identifiés capables de les accompagner dès les phases de faisabilité et de programmation.

La simplification des procédures ne peut toutefois produire ses effets que si les collectivités « maîtres d'ouvrage » disposent elles-mêmes d'une ingénierie suffisante pour assumer les responsabilités qui leur sont transférées. Or cette capacité demeure très inégalement répartie. Les grandes collectivités peuvent mobiliser des services techniques, des assistants à maîtrise d'ouvrage et des bureaux d'études spécialisés ; les communes rurales et les petites intercommunalités disposent rarement de compétences comparables.

Cette faiblesse conduit fréquemment à saisir tardivement les services instructeurs, une fois les choix architecturaux arrêtés. Les difficultés sont alors plus coûteuses à résoudre et peuvent être perçues comme des exigences nouvelles, même si elles résultent de la prise en compte tardive de prescriptions préexistantes.

La montée en compétence interne des collectivités doit être encouragée parallèlement. Les formations peuvent utilement être mobilisées par les collectivités les plus importantes ou mutualisées à l'échelle intercommunale, départementale (agences techniques) ou régionale. Cette solution ne saurait toutefois devenir une obligation uniforme : pour les petites collectivités, la

[78] A titre d'exemple, en matière de système d'alerte, l'arrêté du 11 septembre 2023 modifiant l'arrêté du 25 juin 1980 a supprimé l'obligation pour les ERP d'avoir une ligne téléphonique spécifique et prioritaire vers les services de secours. Un téléphone portable classique étant désormais suffisant.

mutualisation d'une fonction de conseil apparaît plus réaliste que la formation approfondie d'agents peu fréquemment confrontés à ces dossiers.

Plusieurs collectivités expliquent que sans assistance extérieure, elles ne pourraient plus conduire seules leurs projets de construction. Pour plusieurs organismes professionnels, l'ingénierie joue alors un rôle essentiel de traduction des objectifs réglementaires en solutions opérationnelles.

Pour l'un d'entre eux, l'application d'une règle nécessite trois étapes : comprendre la réglementation, qualifier la situation du projet et déterminer les exigences applicables. Les difficultés se situent principalement dans les deux premières étapes. L'ingénierie permet précisément de sécuriser cette interprétation et d'adapter les textes à la réalité des opérations. Pour un autre, les contraintes issues de la RE2020, des règles incendie, de l'accessibilité ou encore du risque sismique exigent une expertise croissante afin de résoudre les contradictions entre référentiels et garantir une application cohérente des exigences.

Les deux organismes professionnels interrogés considèrent que l'ingénierie doit être davantage mobilisée dans une logique de performance. L'ingénierie est alors le garant de cette démonstration de performance, à condition que les procédures de justification soient allégées.

La phase de conception est identifiée comme le moment où l'ingénierie crée le plus de valeur. Cela implique d'associer l'ingénierie plus tôt dans les projets. Cette vision rejoint la position des professionnels de favoriser les marchés globaux et la conception-réalisation, dispositifs qui permettent d'associer les compétences techniques dès les premières phases du projet.

Recommandation 16. **[MATD-DGCL]** ***Favoriser la montée en compétence des agents territoriaux en recensant les dispositifs d'aide à l'ingénierie existants par territoire et les formations sur un portail numérique dédié ; Développer une offre de formation mutualisée entre les opérateurs publics de formation intervenant dans le domaine auprès des collectivités territoriales qui s'appuiera sur un groupe de travail commun avec des professionnels pour diagnostiquer les besoins.***

4.4 Rendre plus lisibles et prévisibles les financements mobilisables

Les contributions des acteurs de la construction et de l'ingénierie mettent en évidence la nécessité de soutenir plus efficacement les projets des collectivités territoriales. Les propositions convergent vers une logique de simplification, de visibilité financière et de prise en compte de la performance globale des opérations plutôt que du seul respect de critères administratifs.

La première attente concerne la stabilité et la prévisibilité des dispositifs de financement. Les maîtres d'ouvrage publics soulignent que les évolutions fréquentes des règles d'éligibilité ou des conditions d'attribution complexifient la programmation des investissements. Il est proposé que les critères de subvention soient définis sur plusieurs années et maintenus pendant toute la durée d'un projet. Cette stabilité permettrait aux collectivités de sécuriser leurs plans de financement et de réduire les risques de remise en cause des aides en cours d'opération.

Une deuxième proposition consiste à simplifier les procédures de demande de subvention. Les dossiers sont souvent jugés redondants, avec des informations similaires demandées par plusieurs financeurs. La mise en place d'un dossier unique dématérialisé, utilisable pour l'ensemble des dispositifs de soutien de l'État, des établissements publics et des collectivités réduirait les coûts administratifs et accélérerait l'instruction des demandes. Les collectivités soulignent que les exigences des différents financeurs (État, Régions, Départements, Europe, Agences spécialisées) sont souvent différentes voire contradictoires. Plusieurs demandent la mise en place d'un référentiel commun, avec des critères identiques ou coordonnés, permettant de limiter les doublons

et les demandes successives de justificatifs.

Les professionnels de la construction recommandent également de privilégier une approche fondée sur la performance globale des projets. Les critères d'attribution pourraient davantage valoriser les projets présentant des bénéfices mesurables en matière de qualité d'usage, de sobriété énergétique, de résilience climatique, de coût global ou de durée de vie des ouvrages. L'objectif est d'encourager les investissements les plus pertinents sur le long terme plutôt que ceux répondant uniquement à des obligations réglementaires minimales. Dans cette logique, les études préalables, les analyses de faisabilité, les diagnostics et les démarches d'optimisation sont considérés comme des facteurs essentiels de réussite des projets publics. Les dispositifs de financement pourraient ainsi valoriser les collectivités qui investissent dans une ingénierie de qualité permettant de réduire les coûts d'exploitation futurs et de limiter les risques de modification en cours de chantier.

Les dispositifs financiers devraient être mieux adaptés aux projets de rénovation du patrimoine existant. Les critères actuels sont souvent conçus pour des opérations neuves ou pour des rénovations très ambitieuses. Des seuils progressifs, des objectifs proportionnés et une meilleure prise en compte des contraintes techniques propres aux bâtiments anciens seraient une réponse.

De nombreux élus estiment que les communes de petite taille ne disposent ni des moyens humains ni de l'ingénierie nécessaires pour répondre à des dossiers complexes. Ils demandent des procédures allégées, des taux d'aide majorés et un accompagnement renforcé pour les communes disposant de faibles capacités administratives.

Recommandation 17. [MATD] Rendre plus lisibles et prévisibles les dispositifs de soutiens financiers de l'Etat en faveur des projets de construction et de rénovation des collectivités territoriales en privilégiant une approche fondée sur la performance globale des opérations.

Préconisations

- Stabiliser les critères d'éligibilité et d'attribution des aides de l'Etat sur des périodes pluriannuelles, afin de sécuriser la programmation et les dépenses d'investissements des projets.
- Faire évoluer les critères d'attribution des aides pour mieux prendre en compte la performance globale des projets (coût global, qualité d'usage, durabilité, résilience, qualité de l'ingénierie).

5 Conclusions

La mission met en évidence un paradoxe largement partagé par les collectivités territoriales, les services de l'État et les professionnels de la construction : les difficultés rencontrées dans les projets de construction et de rénovation proviennent moins des objectifs poursuivis par les réglementations que de leur accumulation, de leurs modalités d'articulation et de leurs conditions de mise en œuvre. Les exigences relatives à la sécurité des personnes, à l'accessibilité, à la transition écologique, à la préservation du patrimoine ou à la qualité d'usage des bâtiments sont généralement reconnues comme légitimes. En revanche, leur coexistence dans un même projet se traduit fréquemment par des arbitrages complexes, une multiplication des procédures et une charge croissante pour les maîtres d'ouvrage.

Les travaux de la mission ont conduit ainsi à privilégier une approche de simplification fondée moins sur la réduction des ambitions publiques que sur une amélioration de la cohérence, de la lisibilité et de la prévisibilité du cadre réglementaire censé les traduire. Dans cette perspective, les recommandations formulées s'articulent autour de plusieurs orientations majeures : mieux coordonner, en amont, la production normative et l'instruction des projets, sécuriser les cadres juridique et financier mobilisables dans la durée, adapter certaines réglementations aux réalités de la rénovation du patrimoine existant et des évolutions liées au changement climatique et renforcer l'accompagnement des collectivités dans l'exercice de leurs responsabilités de maîtres d'ouvrage.

La mission considère que les gains de simplification les plus efficaces se situent en amont des projets. L'anticipation des difficultés, la coordination précoce des services concernés, la recherche de solutions conciliant plusieurs objectifs réglementaires et le renforcement de l'ingénierie de projet apparaissent comme les leviers les plus susceptibles de réduire les délais, les coûts et l'insécurité juridique. L'État ne saurait laisser aux seuls maîtres d'ouvrage et maîtres d'oeuvre le soin d'arbitrer entre des exigences portées par plusieurs politiques publiques. Une meilleure coordination interministérielle au niveau national et une instruction davantage organisée en mode projet au niveau territorial constituent, à cet égard, des conditions essentielles de réussite. La mission estime également prioritaire de se doter d'une doctrine nationale plus homogène, permettant de limiter les disparités d'interprétation observées entre territoires et de renforcer la sécurité juridique des porteurs de projets

Au-delà des recommandations immédiates, plusieurs évolutions de plus long terme méritent d'être engagées. La première concerne le développement progressif d'une réglementation davantage fondée sur les objectifs à atteindre que sur des prescriptions de moyens, particulièrement adaptée aux opérations de rénovation et aux projets innovants. La deuxième réside dans la transformation numérique de l'accès au droit, à travers le développement d'outils d'aide à la décision, de référentiels de bonnes pratiques et de démarches de simulation, susceptibles de faciliter l'identification et la compréhension des obligations applicables.

D'autres pistes évoquées dans le rapport appellent des expertises complémentaires. Elles concernent notamment l'extension encadrée aux bâtiments publics de certaines possibilités de dérogation aux plans locaux d'urbanisme et de mécanismes d'accélération du jugement des contentieux d'urbanisme. La recherche d'un meilleur équilibre entre protection patrimoniale et faisabilité des projets constitue également un chantier à poursuivre. L'harmonisation de certaines définitions très différentes d'une règlementation à une autre, comme la notion de « rénovation », des coefficients de conversion en énergie primaire ou de choix de surfaces à prendre en compte dans les calculs sont des chantiers à engager. Ces réflexions pourraient être prolongées par l'examen des adaptations permettant de mieux concilier sécurité incendie, accessibilité et adaptation des bâtiments aux fortes chaleurs, ainsi que par un bilan de la mise en accessibilité du bâti existant et des dérogations correspondantes. Enfin, la mission constate que les effets des réglementations sont rarement évalués de manière globale et que leurs impacts restent souvent

difficiles à objectiver. C'est notamment le cas sur le volet économique, au travers de l'impact du coût des règlementations sur les projets, mais aussi sur les plans sociétal et environnemental (gains d'accessibilité, tonnes de CO2 évités, économies d'énergie…). Les tensions entre objectifs et exigences (incendie, patrimoine, accessibilité) ayant été soulignées par la mission, les effets cumulés doivent également être analysés. Les blocages récurrents et les dérogations régulièrement accordées devraient alimenter un programme de clarification, de réécriture ou de suppression des prescriptions devenues inadaptées.

La poursuite de ces orientations suppose d'inscrire la simplification dans une démarche continue.

Celle-ci ne doit pas être envisagée comme un affaiblissement des exigences de sécurité, de qualité ou de performance, mais comme la recherche d'un cadre plus cohérent, plus compréhensible et plus efficace, permettant aux collectivités territoriales de conduire leurs projets dans des conditions compatibles avec les ambitions que la société assigne aujourd'hui au cadre bâti.

Boris Ravignon	Nacéra Haddouche	Nicolas Blondel
Inspecteur général des finances	Inspectrice générale de l'administration	Inspecteur de l'environnement et du développement durable
Christian Cremona	Michel Py	
Inspecteur de l'environnement et du développement durable	Inspecteur général de l'environnement et du développement durable	

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission du Premier ministre du 11 février 2026

Le Premier Ministre
CAB/2026D/7265

Paris, le 11 FEV. 2026

Le Premier ministre

à

Madame Catherine SUEUR, cheffe de l'inspection générale des finances (IGF)
et
Monsieur Charles MOREAU, chef du service de l'Inspection générale de l'administration (IGA)
et
Monsieur Paul DELDUC, chef du service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Le Gouvernement a fait de la simplification du cadre normatif de l'action publique locale une priorité, au service de l'efficacité de l'action publique et de la maîtrise de la dépense, dans le contexte de redressement des finances de notre Nation.

Dans ce contexte, sur proposition de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, j'ai décidé de constituer, sous l'égide du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), une taskforce permanente, à laquelle les inspections générales pourront être associées en fonction des thématiques, afin de conduire chaque année des travaux ciblés sur des champs précis de la réglementation, en vue d'aboutir à des propositions opérationnelles de simplification du stock des normes applicables.

Cette taskforce aura pour mission :

- d'identifier, dans les domaines étudiés, les normes excessives, redondantes, obsolètes ou sources de complexité inutile, en particulier pour les administrés ;
- d'évaluer leurs impacts juridiques, techniques, financiers et opérationnels ;
- de formuler des propositions concrètes et juridiquement sécurisées de simplification, de clarification ou d'abrogation ;
- d'accompagner, le cas échéant, la traduction réglementaire ou législative de ces propositions.

Pour sa première année de travaux la taskforce sera consacrée au code de la construction et de l'habitation ainsi qu'à l'ensemble des normes applicables à la construction des bâtiments publics. Ce chantier est stratégique au regard des enjeux de transition écologique, de sécurité des bâtiments et de maîtrise des coûts pour les collectivités.

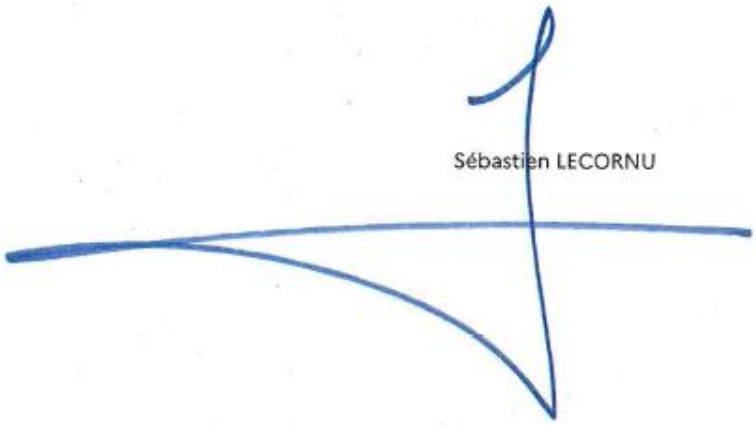
Ainsi, pour l'année 2026, je souhaite missionner l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des finances (IGF), afin de faire des propositions relatives au code de la construction et de l'habitation et aux normes applicables à la construction des bâtiments publics qui pourront ensuite alimenter la task-force.

Ces propositions devront notamment porter sur :

- la lisibilité globale des normes applicables ;
- l'analyse de la hiérarchie des normes et de la chaîne de production normative, afin d'identifier les mécanismes conduisant à l'accumulation d'exigences et à la sur-prescription réglementaire ;
- l'identification des simplifications possibles au regard des priorités fixées par le Gouvernement, notamment en matière d'efficacité économique, de transition énergétique et environnementale, de sécurité et d'accessibilité, ainsi que l'analyse des éventuels arbitrages entre ces objectifs ;
- les délais et surcoûts induits par cet excès normatif ;
- des mécanismes permettant de prévenir la reconstitution du stock normatif

La mission remettra un rapport d'étape en juin 2026 dont la task force pourra ensuite décider des approfondissements. Elle pourra s'appuyer sur les administrations centrales et opérateurs concernés, notamment la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature et le centre scientifique et technique du bâtiment.

Je sais pouvoir compter sur l'engagement et l'expertise de vos inspections générales pour faire de ce travail un levier structurant de simplification durable de notre droit et d'amélioration concrète de l'action publique.



Annexe 2. Lettre de la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation du 5 mars 2026

MINISTÈRE
DE L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET
DE LA DÉCENTRALISATION
Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 5 mars 2026

La ministre

Réf : M_ADT/2026-03/6189

à

Madame Catherine SUEUR
Cheffe de l'inspection générale des Finances (IGF)

Monsieur Charles MOREAU
Chef du service de l'Inspection générale de l'administration (IGA)

Monsieur Paul DELDUC
Chef du service de l'Inspection général de l'environnement et du développement durable (IGEDD)

Objet : Task force simplification
PJ : Relevé de décisions de la réunion du 20 février 2026

Par un courrier du 11 février dernier, le Premier ministre vous a missionné pour faire des propositions de simplification des normes relatives au code de la construction et de l'habitation et de celles applicables à la construction des bâtiments publics qui pourront ensuite alimenter la taskforce.

Tout d'abord, je tiens à vous remercier pour votre implication dans cette mission dont je mesure la complexité.

Vous avez participé à la réunion de lancement des travaux de la taskforce en présence de Gilles CARREZ, Président du Conseil national de l'évaluation des normes, le 20 février dernier, sous la présidence de ma directrice de cabinet.

Lors de cette réunion, il a été convenu que le champ de simplification des normes pour 2026, serait celui des bâtiments scolaires (comprenant aussi la restauration scolaire) des équipements sportifs et des médiathèques.

Il a été décidé que chaque Inspection désignerait un référent pour le CNEN qui sera en charge de cette mission.

246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : +33(0)1 40 81 21 22

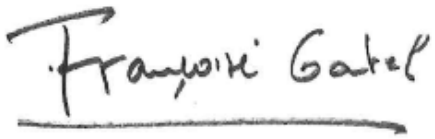
Je ne verrai que des avantages à ce que vous puissiez, dans le cadre de vos travaux, rencontrer les professionnels du privé et du public qui concourent à l'élaboration des normes mais aussi qui les appliquent : maires, représentants de fédérations et toute organisation que la DHUP et la DGCL pourraient notamment vous indiquer.

En termes de méthode, mon cabinet organisera une réunion mensuelle avec vous, le Président du CNEN, les Inspections générales (IG) et la DGCL pour avoir un point de situation régulier sur l'avancement des travaux de la taskforce.

Le rapport d'étape attendu en juin 2026 devra faire état de propositions concrètes de simplification, aussi bien dans le domaine législatif que réglementaire, afin qu'elles puissent trouver une concrétisation rapide dans les textes, un nouveau méga-décret à paraitre à l'été pouvant porter des premières mesures.

Je sais pouvoir compter sur l'engagement et l'expertise de vos inspections générales pour que ces travaux aboutissent dans les meilleurs délais à des simplifications de l'action publique locale attendues par l'ensemble des parties prenantes, en matière de construction des bâtiments publics des collectivités locales.

Je vous remercie pour votre appui dans cette démarche à laquelle j'attache une importance toute particulière.



Françoise GATEL

Annexe 3. Liste des entretiens

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Gatel	Françoise	Ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation		21 juillet 2026 21 octobre 2026
Dorliat-Pouzet	Isabelle	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation (ATD)	Directrice adjointe du cabinet	Réunions Task force
Georjon	Blandine	Ministère ATD Cabinet	Conseillère simplification de l'action publique locale, efficacité et innovation	Réunions Task force
Carrez	Gilles	Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)	Président du CNEN	Réunions Task force
Bourgouin	Cyprien	CNEN	Conseiller juridique du Président du CNEN	Réunions Task force
Hirsch Schwartz Noguellou	Martin Rémy Rozen	Conseil d'Etat	Conseillers d'Etat chargés de la mission sur la planification territoriale, à la demande du Premier ministre	24 juin 2026
Simoes	Sébastien	Premier ministre Cabinet	Conseiller Collectivités Territoriales et Simplification	15 avril 2026
Tejedor	Vincent	Premier ministre Cabinet	Conseiller Environnement, Énergie, Transport et Logement, chef de pôle	15 avril 2026
Bordier	Romain	Premier ministre Cabinet	Conseiller Logement	15 avril 2026
Zahm	Anne-Luce	Premier ministre Cabinet	Conseillère Environnement	15 avril 2026
Barrois	Xavier	Ministère ATD Direction générale des collectivités locales (DGCL)	Directeur adjoint de la DGCL	13 avril 2026 21 juillet 2026
Trevisiol	Mathilde	DGCL	Cheffe du Bureau du financement des transferts de compétences	20 mars 2026 13 avril 2026 Réunions Task force
Conti	Christophe	DGCL	Chef du Bureau de la domanialité, de l'urbanisme, de la voirie et de l'habitat	13 avril 2026
Odinet	Guillaume	Services du Premier ministre (SPM)- Secrétariat général du Gouvernement (SGG)	Directeur, Adjoint à la secrétaire générale du Gouvernement	19 juin 2026
Hequet	Marianne	SPM/SGG	Cheffe du département de la qualité du droit Secrétaire générale de la Commission supérieure de codification	19 juin 2026
Pineaud	Florentin	SPM/SGG	Chargé de mission adjoint, Secteurs équipement, logement, urbanisme, transports, mer, aménagement du territoire, ville, tourisme et	19 juin 2026

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			sécurité routière	
Butel	Ludovic	SPM-Secrétariat général des affaires européenne (SGAE)s	Secrétaire général adjoint, Solidarités, transition écologique et agricole	10 septembre 2026
Yaspo	Simon	SPM/SGAE	chef de bureau Environnement, énergie et climat	10 septembre 2026
Boyart-Bienenfeld	Amelia	SPM/SGAE	adjointe au chef du bureau Environnement, énergie et climat	10 septembre 2026
Roy	Ludovic	Ministère de la ville et du logement (VL) Cabinet	Conseiller Logement	22 avril 2026
Bruneau	Mickaël	Ministère de l'intérieur Cabinet	Conseiller Sécurité civile	9 avril 2026
Dubus	Pauline	Ministère de l'intérieur Cabinet	Conseillère Libertés publiques, administration territoriale et élections	9 avril 2026
Buchaillat	Laurent	Ministère de l'intérieur Direction des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur (DMATES)	Préfet, Secrétaire général adjoint, Directeur des missions de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur	06 juillet 2026
Chollet	Fabien	Ministère de l'intérieur DMATES	Adjoint au Sous-directeur de l'administration territoriale de l'Etat	06 juillet 2026
Tur	Laurence	Ministère de l'intérieur DMATES	Cheffe du bureau de l'organisation et des missions de l'administration de l'Etat	06 juillet 2026
Tireloque	Philippe	Ministère de l'intérieur Direction générale de la police nationale (DGPN) Direction nationale de la sécurité publique (DNSP)	Directeur des services actifs de la police nationale, Directeur national de la sécurité publique	25 août 2026
Bonneville	Alexandre	Ministère de l'intérieur DGPN/DNSP	Contrôleur Général, Sous-directeur de la sécurité du quotidien et des partenariats	25 août 2026
Payn	Philippe	Ministère de l'intérieur DGPN/DNSP	Commandant, Adjoint au Chef de la Division de la prévention, des partenariats et du continuum de sécurité	25 août 2026
Michelet	Jean-Marc	Ministère de l'intérieur Direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)	Général de division, adjoint au directeur des soutiens et des finances	30 septembre 2026
Graffouillere	Bruno	Ministère de l'intérieur DGGN	Colonel, chargé de mission à la direction des soutiens et des finances ;	30 septembre 2026
Cortot	Olivier	Ministère de l'intérieur DGGN	Colonel, adjoint au sous-directeur de l'immobilier et du logement	30 septembre 2026
Georges	Louis	Ministère de l'intérieur	Attaché au bureau de la	30 septembre 2026

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		DGGN	prévention et des partenariats de sécurité à la direction des opérations et de l'emploi	
Lesquir	Marc	Ministère de l'intérieur DGGN	Lieutenant-colonel, adjoint au chef du bureau de la synthèse budgétaire	30 septembre 2026
Jeffroy	Gwenn	Ministère de l'intérieur Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)	Adjoint au sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours	21 avril 2026
Pautigny	Philippe	Ministère de l'intérieur DGSCGC	Chef du Bureau de la prévention et de la réglementation incendie	21 avril 2026
Armand	Sylvain	Ministère de l'intérieur DGSCGC	Bureau de la prévention et de la réglementation incendie	21 avril 2026
Durand	Yannick	Ministère de l'intérieur DGSCGC	Bureau de la prévention et de la réglementation incendie	21 avril 2026
Naturel	Vincent	Ministère de l'intérieur Préfecture de police de Paris	Sous-directeur de la sécurité du public	9 juin 2026
Miranda	Marie-Josée	Ministère de l'intérieur Préfecture de police de Paris	Adjointe au sous-directeur de la sécurité du public	16 juillet 2026
Tesson	François-Xavier	Ministère de l'intérieur Préfecture de police de Paris	Bureau de la prévention de la Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris	9 juin 2026
Thiry-Muller	Anne	Ministère de l'intérieur Préfecture de police de Paris	Laboratoire central	9 juin 2026
Prime	Antoine	Ministère de l'intérieur Préfecture de police de Paris	Architecte, Service des architectes de sécurité (Direction des usagers et des polices administratives)	9 juin 2026
Contal	Stéphane	Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)	Contrôleur général, co-animateur de la commission Prévention et anticipation des risques de la FNSPF. Directeur du SDIS du Pas-de-Calais	24 juin 2026
Maillard	Franck	FNSPF	Lieutenant-colonel, co-animateur de la commission Prévention et anticipation des risques de la FNSPF. Chef du groupement Prévention, prévision et planification du SDIS du Loiret	24 juin 2026
Giret	David	Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des services d'incendie et de secours (ANDSIS)	Colonel hors classe, membre du conseil d'administration de l'ANDSIS, directeur départemental adjoint du SDIS de la Loire-Atlantique	11 septembre 2026
Kihl	Laurent	Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-	Colonel hors-classe, Directeur de l'ENSOSP	29 septembre 2026

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
		pompiers (ENSOSP)		
Wiblé	Martin	ENSOSP	Colonel, Directeur du département des formations incendie, secours et santé	29 septembre 2026
Titus	Mickaël	ENSOSP	Lieutenant-colonel, Chef de division des formations prévention incendie	29 septembre 2026
Farre	Lorna	Ministère de l'Education nationale Secrétariat général	Responsable du pôle action territoriale et de la cellule « bâti scolaire »	21 avril 2026
Cayol	Eric	Ministère de l'Education nationale, Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche	Inspecteur général de l'IGESR	Réunions Task force
Lewis	Florian	Ministères de la transition écologique/ATD/VL Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)	Sous-directeur, Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction	18 mai 2026
Zuelgaray	Thomas	DHUP	Adjoint au sous-directeur, Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction	22 avril 2026 Réunions Task force
Marfaing	Olivier	DHUP	Adjoint au sous-directeur, Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction	18 mai 2026
Ferret	Maeline	DHUP	Cheffe du Bureau de la performance énergétique des bâtiments	22 avril 2026
Pache	Yannick	DHUP	Chef du Bureau de la réglementation technique de la construction et de l'Outre-mer	18 mai 2026
Bertic	Hélène	DHUP	Adjointe au chef du Bureau de la qualité et de la réglementation technique de la construction	18 mai 2026
Viola	Pierre	DHUP	Chargé de projet « accessibilité »	18 mai 2026
Le Bourgeois	Gael	Ministère de la transition écologique Secrétariat général	Délégué ministériel à l'accessibilité	13 mai 2026
Engström	Régine	Ministères de la transition écologique/ATD/VL Direction générale de la prévention des risques (DGPR)	Directrice générale par intérim	28 mai 2026
Bordenez	Philippe	DGPR	Chef de service, Service Santé environnement, environnement et économie et économie circulaire	28 mai 2026
Lagorce	Christophe	DGPR	Chef de la Mission bruit et agents physiques	28 mai 2026

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Mansot	Tom	DGPR	Chargé d'étude au Bureau des risques des industries de l'énergie et de la chimie (Service des risques technologiques)	28 mai 2026
Yahiel	Léa	Ministère du travail et des solidarités	Cheffe du Bureau des équipements et des lieux de travail	10 juin 2026
Mathieu	Peggy	Ministère du travail et des solidarités	Adjointe à la Cheffe du Bureau des équipements et des lieux de travail	10 juin 2026
Ruel	Delphine	Ministères économiques et financiers, Direction générale des entreprises (DGE)	Déléguée interministérielle à la normalisation, sous-directrice de la normalisation, de la réglementation des produits et de la métrologie	11 septembre 2026
Jeannin	Yannick,	DGE	Directeur de projet normalisation	11 septembre 2026
Loiseleur	Kim	DGE	Cheffe de projet normalisation	11 septembre 2026
Laheurte	Renaud	Groupement des DDT-M	Membre du groupement Directeur, Direction départementale des territoires du Bas-Rhin	29 juin 2026
Latapie-Bayroo	Thierry	Groupement des DDT-M	Membre du groupement Direction départementale des territoires et de la mer d'Ille-et-Vilaine	29 juin 2026
Sénéchal	Fabien	Association nationale des architectes des bâtiments de France (ANABF)	Président de l'ANABF	5 octobre 2026
Guénoun	Jean-Lucien	ANABF	Vice-président de l'ANABF	5 octobre 2026
Caresche	Christophe	Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE)	Président du CSCEE	14 septembre 2026
Crépon	Etienne	Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)	Président du CSTB	15 avril 2026
Rozier	Philippe	Agence Qualité Construction	Directeur général	14 avril 2026
Ebner	Christel	Agence Qualité Construction	Directrice, Observatoire et Evaluation des risques des procédés innovants,	14 avril 2026
Lopes	Aurélien	Agence Qualité Construction	Délégué Outre-mer	14 avril 2026
Arnaud	Laurent	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)	Directeur, Département « Bâtiments durables »	01 avril 2026
Lentillon	Cédric	CEREMA	Directeur adjoint, Département « Bâtiments durables »	01 avril 2026

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Peyrat	Olivier	Association française de normalisation (AFNOR)	Directeur général de l'AFNOR	7 septembre 2026
Blaise	Nicolas	AFNOR	Responsable Développement et Innovation	7 septembre 2026
Verlhac	Éric	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité	Directeur général	26 mai 2026
Trijoulet	Laurent	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité	Directeur général adjoint	26 mai 2026 Réunions Task force
Le Breton	Yves	Départements de France	Directeur général	13 mai 2026
Kauffmann	Paul-Étienne	Départements de France	Conseiller, éducation, jeunesse, culture, patrimoine, tourisme, sport, ruralité (par intérim).	13 mai 2026
Potier	Frédéric	Régions de France	Délégué général	29 avril 2026
George-Picot	Emmanuel	Régions de France	Conseiller chargé de l'éducation, de l'orientation, de la formation et de l'emploi	29 avril 2026
Eustache	Jordan	Régions de France	Expert de haut niveau sur la décentralisation, les finances locales et le rayonnement des régions	29 avril 2026 Réunions Task force
Sacali	Jérôme	Région Réunion	Directeur des bâtiments et de l'architecture	29 avril 2026
Weibel	Pascal	Région Grand Est	Directeur de l'immobilier et la maitrise d'ouvrage	29 avril 2026
Khiyer	Nabil	Région Normandie	Directeur adjoint des bâtiments régionaux	29 avril 2026
Rospars	Carole	Intercommunalités de France	Responsable du pôle environnement et aménagement, conseillère urbanisme, mobilités et gestion des risques	24 avril 2026
Groussin	Matthieu	Intercommunalités de France	Conseiller habitat, énergie et PCAET	24 avril 2026
Priest	Florent	Ville de Megève	Directeur des services techniques	04 juin 2026
Lamouroux	Olivier	Ville et Agglomération d'Agen	Directeur général des services	10 juin 2026
Berge	Anaïs	Ville et Agglomération d'Agen	Responsable des services Bâtiments	10 juin 2026
Robert	Pauline	Association des ingénieurs en chef territoriaux	Présidente, Directrice du Patrimoine et des Espaces Publics	16 juin 2026
Andreatta	Nicolas	Société publique des écoles marseillaises	Directeur général	13 mai 2026
Procacci	Matthieu	Société publique des écoles marseillaises	Directeur général adjoint	13 mai 2026
Averous	Virginie	Préfecture des Bouches-du-Rhône	Sous-préfète, chargée de mission suivi du plan « Marseille en grand « , référente	20 mai 2026

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			Handicap	
Rivaton	Robin	Directeur général de Stonal	Auteur du rapport sur l'évaluation de la réglementation environnementale 2020, juillet 2025	25 septembre 2026
Millet	Christophe	Conseil national de l'ordre des architectes	Président	07 mais 2026
De Vlieger	Matthieu	Conseil national de l'ordre des architectes	Responsable des affaires publiques	07 mai 2026
Geoffroy-Duprez	Laure-Anne	Union nationale des syndicats français d'architectes	Présidente	07 mai 2026
Durand	Franck	Union nationale des syndicats français d'architectes	Vice-Président	07 mai 2026
Camara	Géraldine	Union nationale des syndicats français d'architectes	Déléguée générale	07 mai 2026
Toffaloni	Vincent	Union nationale des syndicats français d'architectes	Architecte	07 mai 2026
Al Fakir	Khaled	Syntec Ingénierie	Délégué transition écologique et bâtiment	21 mai 2026
Davy	Xavier	Syntec Ingénierie	Directeur technique Bâtiment Egis	21 mai 2026
Thisse	Magali	Syntec Ingénierie	PDG Berim	21 mai 2026
Gremy	François	Filiance	Directeur général	22 mai 2026
Petttex-sorgue	Franck	Filiance	Président délégation construction Filiance, Socotec	22 mai 2026
Henry	Jean-Paul	Filiance	Direction technique, Socotec	22 mai 2026
Bernardin-Ezran	Roseline	Filiance	Direction technique, Bureau Véritas	22 mai 2026
Sebon-Tijardovic	Pétronille	Filiance	Direction technique, Apave	22 mai 2026
Salleron	Olivier	Fédération française du bâtiment	Président	04 mai 2026
Hannedouche	Bertrand	Fédération française du bâtiment	Chef de service Efficacité énergétique et Performance environnementale	04 mai 2026
Vanstavel	Benoît	Fédération française du bâtiment	Relations Parlementaires et Institutionnelles	04 mai 2026
Berthier	Stéphane	Ecole nationale d'architecture de Versailles	Professeur	22 mai 2026
Bonnevie	Maxime	Grands ateliers	Directeur	21 mai 2026
Dessemon	Franck	Union nationale des économistes de la construction	Président	19 mai 2026
Valette	Raphaël	Union nationale des économistes de la construction	Chargé de développement des adhérents, des territoires et des affaires publiques	19 mai 2026

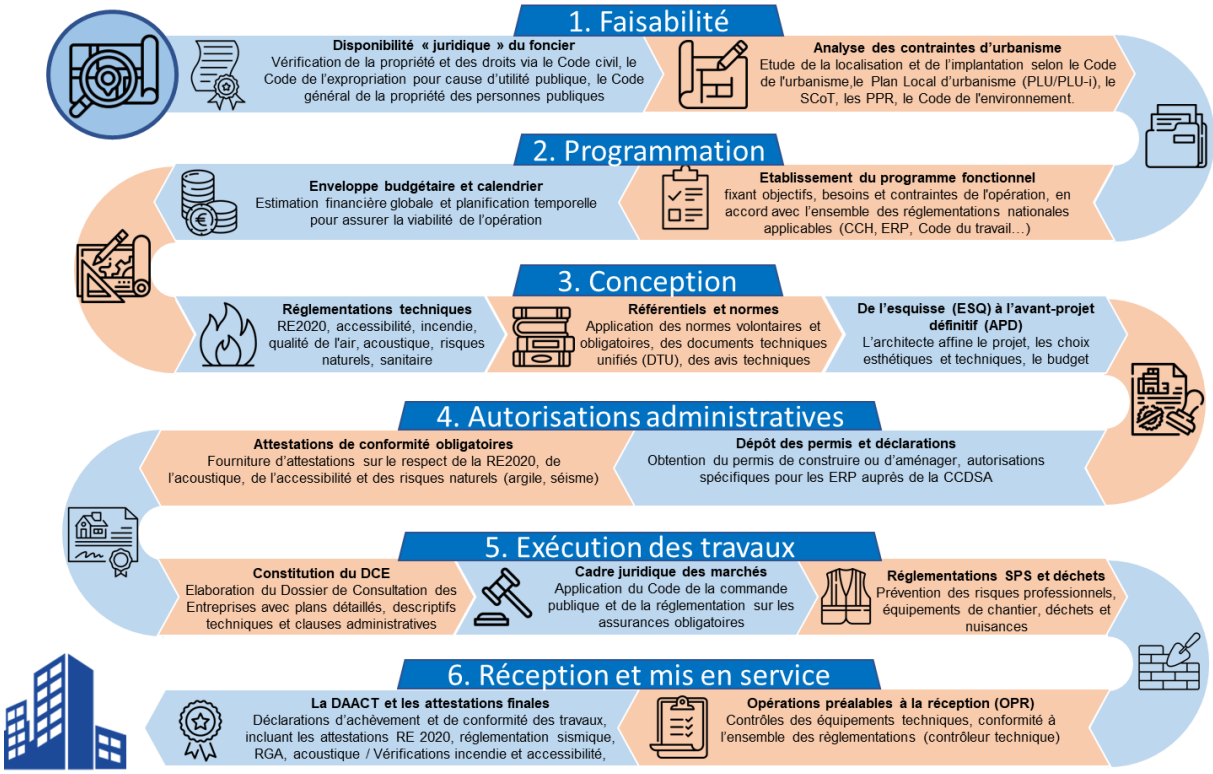
Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Table ronde avec les Services déconcentrés de l'Etat du Loiret et rencontres avec la Ville et Métropole d'Orléans, le Département du Loiret et la Région VAL-DE-CENTRE				
Lebourgeois	Aurélie	Préfecture du Loiret	Secrétaire générale de la préfecture, sous-préfète d'Orléans	13 octobre 2026
Pontoni	Mariam	Préfecture du Loiret	sous-préfète, Directrice de cabinet du préfet	
Boulay	Arnaud	Préfecture du Loiret	Chef du Bureau de la protection et de la défense civiles	
Ledouble	Laurence	Préfecture du Loiret	Cheffe du pôle juridique interdépartemental et interministériel	
Goron	Jean-Pierre	Direction départementale des territoires (DDT) du Loiret	Directeur départemental	
Martin	Paul-Emile	DDT du Loiret	Chef du service Habitat rénovation urbaine	
Maillard	Franck	Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Loiret	Lieutenant-colonel, chef du groupement Prévention, prévision et planification	
Parras	Pascal	Unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP) du Loiret	Chef de l'UDAP, architecte des Bâtiments de France (ABF)	
Farrault,	Jean-Claude	Direction des Services Départementaux de l'Education Nationale	Conseiller de prévention	
Juif	Paul	Groupement de gendarmerie départementale	Colonel, chef de la division de l'appui opérationnel	
Touffet	François	Groupement de gendarmerie départementale	Major, référent sûreté	
Gaud	Frédéric	Groupement de gendarmerie départementale	Major, référent sûreté	
Le Roch	Stéphane	Direction Interdépartementale de la Police Nationale (DIPN)	Major, référent sûreté	
Escudier	Damien	Ville et Métropole d'Orléans	Directeur de l'Éducation	15 octobre 2026
Legeret	Florent	Ville et Métropole d'Orléans	Chef du Service Exploitation et Maintenance, Direction du Patrimoine	
Dumay	Guillaume	Conseil départemental du Loiret, Direction générale des services	Directeur général des services	
Eugene	Sandrine	Conseil départemental du Loiret	Directrice des infrastructures	
Lavoisier	Xavier	Région Val-de-Centre	Directeur du Patrimoine	

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
			éducatif, culturel et sportif	
Milhavet	Aurélie	Région Val-de-Centre	Cheffe du service Maintenance/Construction	
Tardif	Franck	Région Val-de-Centre	Chargé d' Opérations	
Schwander	Arnaud	AICVF/Sevaia	Directeur technique/Directeur de projets	27 octobre 2026

Annexe 4. Parcours d'un projet de construction/rénovation

Au fil de son développement, un projet de construction est soumis à un ensemble de réglementations qui interviennent à des étapes différentes du processus (Figure 1). Bien qu'elles ne s'appliquent pas toutes simultanément, elles doivent être prises en compte dès les premières phases du projet afin d'en garantir la conformité globale. Cette multiplicité des exigences contribue à la complexité de l'acte de construire : certaines portent sur la faisabilité du projet, d'autres sur sa conception ou encore l'exécution des travaux.

Figure 1 : Parcours de construction/rénovation, défini par le code de la commande publique.



Source : Infographie mission.

4.1. La phase de faisabilité

En tout premier lieu, il convient de s'assurer de la disponibilité « juridique » du foncier sur l'ensemble d'une emprise projetée pour y implanter une nouvelle construction. Ce qui peut mobiliser les règles :

- du code civil (acte d'achat),
- du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique,
- du code général de la propriété des personnes publiques (changements d'affectation, déclassement éventuel de parcelles du domaine public, échanges de terrains, etc.).

Ensuite, et avant même la conception du projet, il est nécessaire d'analyser l'existant (dans le cas de projets de rénovation ou d'extension) et les règles d'urbanisme applicables au projet. Les principales obligations concernées sont :

- le code de l'urbanisme,

- le Plan Local (ou intercommunal) d'Urbanisme (PLU-PLU-i),
- le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT),
- les Plans de Prévention des Risques (PPR),
- le Code de l'environnement (zones protégées, Natura 2000, espèces protégées).

Cette phase permet de déterminer les contraintes liées à la localisation du projet dans son environnement proche (naturel, technologique, urbain ou rural, patrimonial ...) et celles liées à l'implantation du projet sur sa parcelle (hauteur limite, occupation du sol, alignement…). Elle permet également de déterminer les surfaces constructibles d'une parcelle et, pour un projet neuf, de comparer plusieurs options de localisation.

Les collectivités imposent parfois, dans certaines zones, des objectifs plus exigeants que ceux des réglementations nationales, par exemple concernant les performances énergétiques ou environnementales.

4.2. La phase de programmation

Le programme doit présenter (cf. art. L2421-2 du CCP) :

- les objectifs que l'opération doit permettre d'atteindre,
- les besoins que l'opération doit satisfaire,
- les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement.

Les objectifs du projet doivent être clairement définis afin de constituer une référence pour les concepteurs et les entreprises intervenant ultérieurement. La phase de programmation a pour mission principale d'établir un programme fonctionnel décrivant les besoins en surfaces, espaces et usages. Ce document précise le nombre de locaux, leurs dimensions, leurs caractéristiques techniques ainsi que leurs relations fonctionnelles. Dans le cas d'un établissement scolaire, il détaille notamment les salles de classe, les espaces administratifs, les locaux techniques, les circulations et les équipements nécessaires. Il constitue la base de travail de l'architecte pour la conception.

La programmation comprend également une analyse financière permettant au maître d'ouvrage de définir l'enveloppe budgétaire de l'opération. Celle-ci intègre les coûts des études, des travaux, des équipements, des honoraires et, le cas échéant, de l'acquisition foncière. Cette estimation permet de vérifier l'adéquation entre les ambitions du projet et les ressources disponibles et, si nécessaire, d'ajuster certaines orientations pour en garantir la faisabilité économique.

Une dimension temporelle est aussi intégrée à travers l'élaboration d'un calendrier prévisionnel. Celui-ci fixe les principales échéances, des études jusqu'à la réception des travaux, afin d'assurer une coordination efficace des interventions et une bonne maîtrise des délais.

À l'issue de cette phase, l'ensemble des données est rassemblé dans le programme de l'opération. Ce document formalise les besoins, les objectifs, les contraintes, le budget et le calendrier du projet. Il sert de référence à tous les intervenants et guide l'ensemble des étapes de réalisation de l'ouvrage.

Le programme est établi en prenant en compte l'ensemble des réglementations nationales applicables selon la nature et la fonction du projet :

- le code de la construction et de l'habitation (CCH),
- la réglementation des Établissements Recevant du Public (ERP),
- le code du travail…,

- les réglementations liées à la localisation du projet (Cf. Phase de faisabilité),
- les exigences particulières que le MOA peut intégrer à son programme qui peuvent inclure l'obtention d'un label environnemental ou des exigences énergétiques ou environnementales plus exigeantes que la réglementation nationale.

En conclusion, la phase de programmation est une étape stratégique de l'acte de construire. Elle permet de transformer une idée ou un besoin en un projet clairement défini et réalisable. Grâce à l'analyse des besoins, à l'étude des contraintes, à la définition des objectifs, à l'évaluation financière et à la planification des délais, elle constitue le socle sur lequel repose la réussite de l'opération. Une programmation rigoureuse garantit une meilleure maîtrise des coûts, des délais et de la qualité de la future construction.

4.3. La phase de conception

La phase de conception correspond à l'étape au cours de laquelle les besoins définis par le maître d'ouvrage sont traduits en solutions architecturales, techniques, économiques et réglementaires concrètes. Son objectif est de définir précisément l'ouvrage à réaliser, d'en vérifier la faisabilité et de préparer les documents nécessaires à la consultation des entreprises. Les choix effectués à ce stade conditionnent largement la qualité du projet, son coût final, ses délais de réalisation et ses performances futures.

Cette phase mobilise de nombreux intervenants : architecte, bureaux d'études techniques, économistes de la construction, géomètres et autres spécialistes selon la nature de l'opération. Leur collaboration permet d'aboutir à une solution cohérente répondant aux besoins du maître d'ouvrage tout en respectant les contraintes réglementaires, techniques et financières.

La conception débute généralement par des études préalables de faisabilité. Celles-ci visent à analyser les caractéristiques du site, les règles d'urbanisme applicables, les contraintes environnementales et les éventuels risques. Les études géotechniques renseignent sur la nature du sol et orientent le choix des fondations, tandis que les études topographiques décrivent précisément la configuration du terrain. D'autres investigations peuvent compléter ces analyses afin d'identifier les réseaux existants, les servitudes ou les contraintes liées au voisinage.

L'architecte élabore ensuite une esquisse (ESQ), qui constitue la première traduction graphique du projet. Elle présente les grandes orientations architecturales, l'implantation du bâtiment, l'organisation des espaces et les principaux choix esthétiques. Plusieurs variantes peuvent être étudiées avant de retenir la solution la plus adaptée.

Cette esquisse est développée lors de l'Avant-Projet Sommaire (APS). Les dimensions générales de l'ouvrage sont précisées, les premières solutions techniques sont étudiées et une estimation financière prévisionnelle est réalisée afin de vérifier la compatibilité du projet avec le budget disponible.

L'Avant-Projet Définitif (APD) vient ensuite arrêter les caractéristiques essentielles de l'ouvrage. Les choix techniques et architecturaux sont validés, les matériaux sont sélectionnés et les études spécialisées, notamment thermiques, acoustiques et structurelles, sont approfondies. Cette étape permet d'obtenir une estimation plus fiable du coût des travaux et un calendrier prévisionnel de réalisation.

Tout au long de la conception, les bureaux d'études techniques contribuent à garantir la faisabilité et les performances du projet, jusqu'à l'élaboration du dossier qui servira à consulter les entreprises chargées des travaux.

La réglementation occupe une place centrale dans la phase de conception :

- Réglementations principales, figurant essentiellement dans les codes de la construction et de l'habitation (et le code du travail pour les bâtiments à usage professionnel) :

- RE2020,
- réglementation accessibilité,
- réglementation sécurité incendie,
- réglementation acoustique,
- réglementation ventilation et qualité de l'air,
- réglementation parasismique,
- réglementation relative aux risques naturels,
- réglementation sanitaire.

- Référentiels techniques, en complément des exigences réglementaires : il s'agit généralement des normes volontaires, rendues obligatoires ou non, qui permettent de démontrer la conformité technique du projet. :
  - normes européennes de dimensionnement et de justification des structures de bâtiment et de génie civil, communément appelées Eurocodes,
  - normes professionnelles françaises (NF) et européennes (NF EN),
  - documents Techniques Unifiés (DTU),
  - avis Techniques,
  - règles professionnelles.

Une autre dimension essentielle de la phase de conception concerne l'évaluation économique du projet. L'économiste de la construction intervient pour estimer le coût des travaux et veiller au respect de l'enveloppe budgétaire. Cette mission nécessite une analyse précise des quantités de matériaux, des méthodes constructives et des prestations à réaliser. À mesure que le projet se précise, les estimations deviennent plus fiables et permettent d'ajuster les choix techniques si nécessaire. Une bonne maîtrise des coûts dès la phase de conception limite les risques de dépassement budgétaire lors de la réalisation des travaux.

La gestion des risques constitue également un volet important de la conception. Les équipes projet identifient les risques potentiels susceptibles d'affecter le coût, la qualité, la sécurité ou les délais. Des mesures de prévention et des plans d'actions sont alors définis afin de réduire l'impact de ces risques tout au long du marché.

4.4. La phase de sollicitation des avis préalables et des autorisations administratives.

Pendant la phase de conception, généralement au moment de l'avant-projet sommaire, un certain nombre d'avis peuvent être requis puis les autorisations administratives doivent être obtenues des autorités différentes. Les procédures les plus courantes sont les permis de construire, les permis d'aménager, les déclarations préalables de travaux, les autorisations environnementales et les autorisations de travaux pour ERP.

Les autorisations de travaux pour ERP font intervenir pour avis, la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA) instituée par arrêté préfectoral et composée notamment de représentants de plusieurs services déconcentrés de l'Etat. Elle se réunit sous la forme de sous-commission distinctes, l'une pour la sécurité, l'autre pour l'accessibilité. Selon les cas, l'ABF peut aussi être une autorité administrative qu'il conviendra de saisir pour avis.

Plusieurs attestations doivent d'ailleurs être fournies au moment du dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme (attestations relatives au respect des règles relatives aux risques sismiques, des règles relatives aux risques cycloniques, aux risques liés au retrait-gonflement des terrains argileux, à la prise en compte de la réglementation environnementale RE 2020 et thermique RT 2012, à la réglementation acoustique et à l'accessibilité).

4.5. La préparation de la consultation des entreprises

La phase de conception se termine généralement par l'élaboration du dossier de consultation des entreprises. Ce dossier rassemble l'ensemble des documents techniques et administratifs qui serviront de référence pour l'exécution des travaux. Il comprend les plans détaillés, les descriptifs techniques, les cahiers des clauses administratives et les estimations financières. Grâce à ces documents, les entreprises peuvent établir leurs offres et préparer leur future intervention sur le chantier.

Cette phase est principalement encadrée par les :

- code de la commande publique (pour les marchés publics),
- code civil (pour la gestion des contentieux),
- code de commerce,
- réglementation sur les assurances obligatoires des constructeurs.

Les documents techniques produits doivent être conformes aux réglementations définies lors de la conception.

4.6. La préparation et l'exécution des travaux

Pendant le chantier, les réglementations relatives à la sécurité deviennent prépondérantes. Les principaux textes sont les codes du travail et de l'environnement, incluant :

- la réglementation SPS (Sécurité et Protection de la Santé),
- la prévention des risques professionnels,
- la réglementation relative aux équipements de chantier,
- les règles environnementales concernant les déchets et nuisances.

4.7. La phase de réception du bâtiment

Avant la réception des travaux, selon l'usage du bâtiment, plusieurs vérifications réglementaires peuvent être réalisées :

- contrôles des équipements techniques par le MOE lors des opérations préalables à la réception (OPR),
- conformité à l'ensemble des règlementations applicables par le contrôleur technique (cf. supra),
- conformité aux réglementations,
- conformité aux autorisations d'urbanisme obtenues via la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT), incluant, pour les bâtiments neufs l'attestation de prise en compte de la réglementation environnementale RE 2020 et thermique RT 2012, rempli par un professionnel qualifié et, le cas échéant, l'attestation de prise en compte de la réglementation sismique, retrait et gonflement des argiles, acoustique…
- vérifications incendie
- vérifications accessibilité,

Cette étape conditionne la mise en service du bâtiment. Une fois livré, le bâtiment reste soumis à de nombreuses obligations : sécurité, santé et confort, accessibilité, performance énergétique.

Annexe 5. Consultation des collectivités territoriales sur la simplification des règlementations applicables à la construction et à la rénovation des bâtiments publics

L'analyse du questionnaire à destination des collectivités territoriales porte sur 214 réponses reçues, issues de communes (137), de départements (33), mais aussi d'intercommunalités (35), et de régions (7)[79].

Sur les 214 collectivités interrogées, 181 déclarent avoir participé à un projet de construction ou de rénovation d'un bâtiment public au cours des cinq dernières années. Parmi ces collectivités, 108 répondants ont également participé à des projets d'établissements scolaires (soit près de la moitié des répondants, ce qui témoigne de l'importance de ces bâtiments dans le patrimoine des collectivités à construire ou rénover).

5.1. Profil démographique des collectivités

5.1.1 Communes

La strate dominante est celle des communes de **5 000 à 14 999 habitants**, avec 49 réponses. Plus largement, **117 communes sur 137, soit 85,4 %**, comptent moins de 15 000 habitants.

Le questionnaire reflète donc principalement l'expérience de **petites et moyennes communes**, souvent confrontées à des capacités d'ingénierie et à des moyens humains plus limités que les grandes collectivités.

Tableau 1 : Strates des communes

Strate de population	Nombre	Part des communes
Moins de 499 habitants	18	13,1 %
500 à 1 999 habitants	17	12,4 %
2 000 à 4 999 habitants	33	24,1 %
5 000 à 14 999 habitants	**49**	**35,8 %**
15 000 à 34 999 habitants	12	8,8 %
35 000 à 49 999 habitants	6	4,4 %
50 000 à 99 999 habitants	2	1,5 %

5.1.2 Intercommunalités

Les EPCI répondants sont principalement des structures de taille modeste : 28 sur 35, soit 80,0 %, comptent moins de 50 000 habitants.

Leur statut se répartit ainsi :

- 28 communautés de communes, soit 80,0 % ;
- 5 communautés d'agglomération, soit 14,3 % ;
- 2 communautés urbaines, soit 5,7 %.

[79] Le questionnaire a été adressé aux diverses collectivités par les associations nationales, à savoir l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), Intercommunalités de France, Départements de France (DF) et Régions de France (RF).

Tableau 2 : Strates des intercommunalités

Strate de population	Nombre	Part des EPCI
5 001 à 20 000 habitants	17	48,6 %
20 001 à 50 000 habitants	11	31,4 %
50 001 à 100 000 habitants	4	11,4 %
100 001 à 200 000 habitants	2	5,7 %
Plus de 200 000 habitants	1	2,9 %

5.1.3 Départements

La représentation départementale est **très équilibrée entre les différentes strates démographiques**. L'enquête couvre aussi bien des départements ruraux ou faiblement peuplés que des départements de plus d'un million d'habitants.

Tableau 3 : Strates des départements

Strate de population	Nombre	Part des départements
Moins de 250 000 habitants	7	21,2 %
250 001 à 500 000 habitants	9	27,3 %
500 001 à 1 million d'habitants	9	27,3 %
Plus d'un million d'habitants	8	24,2 %

5.1.4 Régions

La représentation régionale se répartit en :

- **1 région** de moins d'un million d'habitants ;
- **2 régions** de 2 à 5 millions d'habitants ;
- **4 régions** de plus de 5 millions d'habitants.

5.2. Niveau de ressources internes

Les questions relatives aux ressources internes ont été renseignées par **172 répondants**.

Tableau 4 : Ressources internes des répondants

Ressource interne disponible	Oui	Part des répondants à la question
Service technique bâtiment/travaux	**146**	**84,9 %**
Service urbanisme	**129**	**75,0 %**
Service juridique	71	41,3 %
Référent transition énergétique	54	31,4 %

Le profil dominant est celui d'une collectivité disposant d'un **socle technique et urbanistique interne**, mais beaucoup moins souvent d'une expertise juridique ou énergétique spécialisée.

L'écart est important :

- plus de **8 répondants sur 10** disposent d'un service technique bâtiment ou travaux ;
- les trois quarts disposent d'un service urbanisme ;
- moins de la moitié ont un service juridique ;
- moins d'un tiers disposent d'un référent transition énergétique.

Cette situation explique le recours fréquent à des ressources externes : assistance à maîtrise d'ouvrage, bureaux d'études, maîtres d'œuvre, cabinets d'avocats, bureaux de contrôle, CAUE, agences techniques départementales, ainsi qu'aux services de l'État tels que les DDT ou DDTM, SDIS, DRAC, UDAP et DREAL.

5.3. Expérience opérationnelle des répondants

Sur les **214 répondants**, **181 déclarent avoir participé à un projet de construction ou de rénovation d'un bâtiment public au cours des cinq dernières années**, soit **84,6 %**.

L'expérience est particulièrement forte parmi :

- les départements : 33 sur 33 ;
- les régions : 7 sur 7 ;
- les intercommunalités : 33 sur 35, soit 94,3 % ;
- les communes : 106 sur 137, soit 77,4 %.

5.4. Types de projets réalisés

Parmi les **181 collectivités ayant conduit un projet au cours des cinq dernières années**, les projets réalisés se répartissent en :

Tableau 5 : Répartition des projets conduits au cours des cinq dernière années

Type de projet	Nombre	Part des collectivités concernées
Travaux de rénovation énergétique	**159**	**87,8 %**
Mise en accessibilité	139	76,8 %
Construction neuve	137	75,7 %
Rénovation lourde	128	70,7 %
Extension de bâtiments existants	113	62,4 %

La **rénovation énergétique** est de loin l'intervention la plus répandue. Elle concerne près de **9 répondants expérimentés sur 10**.

La mise en accessibilité et la construction neuve concernent environ les trois quarts des répondants, tandis que la rénovation lourde touche plus de 7 sur 10. L'échantillon est donc exposé à des opérations diverses et souvent complexes, associant fréquemment plusieurs catégories de travaux.

5.5. Expérience dans les établissements scolaires

Parmi les 181 collectivités ayant récemment réalisé des projets de bâtiment :

- **108**, soit **59,7 %**, ont participé à un projet concernant un établissement scolaire ;
- **73**, soit 40,3 %, n'ont pas eu cette expérience récente.

Cette proportion s'explique notamment par la présence des départements, responsables des collèges, mais aussi par la forte participation des communes et intercommunalités gestionnaires d'écoles, de crèches et d'équipements périscolaires.

Les autres bâtiments fréquemment cités sont :

- les bâtiments administratifs ;
- les équipements sportifs ;
- les équipements culturels ;

- les crèches et locaux périscolaires ;
- les salles polyvalentes.

5.6. Principaux enseignements sur la composition de l'échantillon

- **Une forte représentation des petites collectivités :** plus de 85 % des communes répondantes ont moins de 15 000 habitants et 80 % des intercommunalités ont moins de 50 000 habitants ;
- **Un échantillon très expérimenté :** près de 85 % des répondants ont participé récemment à une opération de construction ou de rénovation ;
- **Une exposition majeure à la rénovation énergétique :** près de 88 % des collectivités ayant conduit un projet ont réalisé des travaux de rénovation énergétique ;
- **Des capacités techniques supérieures aux capacités juridiques et énergétiques :** les services techniques et d'urbanisme sont fréquents, mais les services juridiques et les référents énergétiques sont nettement moins répandus ;
- **Une dépendance à l'ingénierie externe :** l'AMO, les bureaux d'études, les services de l'État et les agences territoriales jouent un rôle déterminant, particulièrement dans les petites collectivités.

5.7. Point de vigilance pour l'interprétation

Les résultats reflètent surtout la perception de collectivités **directement confrontées à la réalisation de projets**. Ils ne représentent donc pas seulement une opinion générale sur les règlementations, mais un retour d'expérience de maîtres d'ouvrage ayant connu des contraintes techniques, financières et administratives concrètes.

L'échantillon présente six limites principales :

- une apparente prédominance des collectivités du bloc communal (137 répondants sur 214 au total) mais à relativiser au regard du ratio que ce chiffre représente par rapport au nombre de communes et d'intercommunalités interrogées (plusieurs milliers) ;
- une surreprésentation des petites et moyennes collectivités parmi les communes répondantes ;
- une concentration sur les collectivités ayant récemment réalisé des travaux ;
- un mécanisme probable d'auto-sélection des collectivités ayant rencontré des difficultés ;
- un questionnaire orienté vers l'identification des contraintes et des pistes de simplification ;
- une qualité inégale des réponses ouvertes et un effet possible de la longueur du questionnaire.

Ces biais conduisent probablement à **accentuer la perception des coûts, des délais et de la complexité administrative**. Ils n'invalident cependant pas les problèmes signalés. Plusieurs exemples sont très précis, documentés et directement issus d'opérations réelles.

5.7.1 Une surreprésentation des petites et moyennes communes

117 communes sur 137, soit 85,4 %, comptent moins de 15 000 habitants. Seules huit communes répondantes dépassent 35 000 habitants et aucune strate de 100 000 habitants ou plus n'apparaît dans les réponses communales.

Ce profil renforce mécaniquement les thématiques suivantes :

- manque d'ingénierie interne ;

- difficulté à mobiliser des compétences juridiques spécialisées ;
- dépendance vis-à-vis d'une assistance à maîtrise d'ouvrage ;
- complexité des dossiers de subvention ;
- difficulté à suivre l'évolution des textes ;
- poids disproportionné des coûts fixes d'études et de procédure.

Exemples de réponses issues du questionnaire

> Une petite commune explique que les mêmes exigences sont imposées aux petites collectivités et aux grandes villes alors qu'une seule personne peut devoir gérer l'ensemble des dossiers, sans service spécialisé. Elle demande notamment une différenciation des pièces exigées pour les opérations de moins de 300 000 euros.
>
> Une autre commune indique que la multiplication des règlementations et la complexité des marchés publics sont particulièrement difficiles à supporter en l'absence de services techniques et juridiques internes. Le recours à des assistants à maîtrise d'ouvrage devient alors nécessaire, mais génère des coûts supplémentaires.

Ces témoignages sont importants, mais ils décrivent davantage la situation des collectivités disposant de faibles moyens d'ingénierie que celle des grandes villes ou métropoles dotées de directions spécialisées.

5.7.2 Une forte concentration sur les maîtres d'ouvrage récemment actifs

Le questionnaire demande si la collectivité a participé à un projet de construction ou de rénovation d'un bâtiment public au cours des cinq dernières années. 181 répondants sur 214, soit 84,6 %, répondent positivement.

L'échantillon est très pertinent pour analyser les difficultés rencontrées dans des opérations récentes. En revanche, il représente moins bien :

- les collectivités ayant peu investi ;
- les collectivités ayant renoncé à engager des projets avant même la phase opérationnelle ;
- les collectivités dont le patrimoine immobilier ne nécessite pas de travaux significatifs ;
- les collectivités ayant conduit des opérations simples sans difficulté particulière.

Les questions détaillées concernant les effets des règlementations sur les opérations reposent d'ailleurs sur les 181 collectivités ayant une expérience récente, et non sur l'ensemble des 214 répondants.

Parmi ces 181 répondants :

- 148, soit 81,8 %, déclarent que les règlementations ont fréquemment augmenté les coûts ;
- 133, soit 73,5 %, déclarent une complexité administrative fréquente ;
- 100, soit 55,2 %, déclarent un allongement fréquent des délais ;
- 64, soit 35,4 %, déclarent de fréquentes difficultés de financement ;
- 21, soit 11,6 %, déclarent avoir fréquemment reporté ou abandonné des projets.

Ces résultats documentent fortement les expériences problématiques, mais ils ne constituent pas à eux seuls une mesure causale du coût des règlementations.

5.7.3 Un probable biais d'auto-sélection

La participation a reposé sur une démarche volontaire. Dans ce type de consultation, les collectivités ayant rencontré des difficultés importantes ont généralement davantage de raisons de répondre et de consacrer du temps à un questionnaire détaillé.

Les réponses ouvertes font apparaître de nombreux cas de :

- projets bloqués ;
- prescriptions tardives ;
- surcoûts élevés ;
- changement d'interprétation entre services ;
- difficultés d'obtention des subventions ;
- reports ou abandons d'opérations.

Exemples de réponses issues du questionnaire

> Une commune rapporte qu'un établissement scolaire situé en zone de protection patrimoniale a dû utiliser des matériaux non prévus initialement, ce qui aurait entraîné un surcoût de 50 000 euros après un premier refus de permis.
>
> Une autre collectivité évoque la transformation d'un cinéma en salle de diffusion. Une prescription acoustique impliquant la réalisation d'un plancher haut aurait généré une plus-value de 500 000 euros pour une opération initialement estimée à un million d'euros, conduisant au report du projet.
>
> Un département décrit un projet bloqué pendant près de trois ans en raison de fouilles archéologiques complémentaires et de l'absence de réponse opérationnelle coordonnée entre les services concernés.

Ces cas sont utiles pour identifier des points de blocage, mais leur fréquence dans les réponses ne permet pas de déterminer leur fréquence réelle dans l'ensemble des projets publics. Les opérations sans difficulté particulière sont vraisemblablement moins visibles.

5.7.4 Biais lié à l'orientation du questionnaire

Le titre et la structure du questionnaire invitent les répondants à rechercher :

- les règlementations trop nombreuses ;
- les incohérences ;
- les surcoûts ;
- les retards ;
- les règlementations obsolètes ;
- les procédures à raccourcir ;
- les dérogations à faciliter.

Cette construction produit un effet de cadrage. Le répondant est placé dans une logique d'identification des problèmes plutôt que dans une évaluation équilibrée des avantages et inconvénients des règlementations.

Ce cadrage contribue probablement au résultat selon lequel 195 répondants sur 214, soit 91,1 %, se déclarent plutôt ou tout à fait d'accord avec l'affirmation selon laquelle les règlementations sont trop nombreuses.

Le questionnaire interroge cependant les répondants sur certains effets positifs, notamment :

- l'amélioration de la qualité ;
- la performance énergétique ;
- la contribution à la lutte contre le réchauffement climatique.

Toutefois, les champs ouverts demandent surtout des exemples de problèmes et des propositions de simplification. Il n'existe pas de séquence qualitative équivalente demandant, par exemple :

- un accident évité grâce à une norme ;
- une amélioration d'usage obtenue grâce à l'accessibilité ;
- un gain énergétique effectivement mesuré ;
- une réduction des risques incendie ;
- un bénéfice sanitaire lié à la qualité de l'air ;
- une meilleure durabilité du bâtiment.

Nuances néanmoins présentes

> Plusieurs répondants rappellent que les règlementations demeurent nécessaires. L'un d'eux indique qu'elles assurent une sécurité technique et juridique, mais que le problème principal réside dans leur incohérence et dans l'impossibilité de toutes les satisfaire simultanément.
>
> Une autre réponse considère qu'aucune norme relative à la transition écologique ou à l'accessibilité ne devrait être allégée et qu'elles devraient, au contraire, être renforcées et appliquées avec rigueur.

Ces positions minoritaires montrent que l'échantillon n'est pas entièrement homogène, mais la structure de la consultation favorise davantage l'expression des contraintes que celle des bénéfices.

5.7.5 Biais de perception et d'attribution causale

Dans les réponses ouvertes, les difficultés attribuées aux règlementations combinent souvent avec :

- la hausse du coût des matériaux sans pour autant le documenter ;
- les aléas de chantier ;
- la présence de matériaux délétères (l'amiante ou le plomb) ;
- la liquidation d'entreprises ;
- une estimation initiale insuffisante ;
- le manque de personnel ;
- la faiblesse des financements ;
- la conception du maître d'œuvre ;
- les exigences des financeurs ;
- les pratiques des bureaux de contrôle.

Il est donc difficile d'isoler la part des éventuels surcoûts réellement imputables à la norme elle-même.

Exemples de réponses issues du questionnaire

> Une commune relate l'abandon d'un projet de halte vélo-randonnée après que les devis ont doublé par rapport à l'estimation de l'architecte. Dans ce cas, la hausse des prix peut résulter

> de plusieurs causes, sans que la part strictement normative soit établie.
>
> Un autre répondant précise explicitement que les difficultés tiennent moins aux textes qu'au manque de budget, et demande surtout un assouplissement des conditions d'octroi des subventions.
>
> Une collectivité évoque également la résiliation ou la liquidation d'entreprises en cours de chantier, qui oblige à relancer une procédure de marché public. La difficulté tient ici à la combinaison d'un aléa économique et des règles applicables au remplacement du titulaire.

Les résultats permettent de mesurer une perception d'impact, mais pas de démontrer statistiquement que les normes sont la cause unique ou principale de chaque retard ou éventuel surcoût. Les répondants utilisent parfois le terme « norme » pour désigner des objets très différents :

- une loi ou un décret ;
- un article du Code de la construction ;
- une norme NF ou un DTU ;
- un règlement d'urbanisme local ;
- une prescription d'un ABF ;
- une position d'un SDIS ;
- une demande d'un bureau de contrôle ;
- une condition d'attribution d'une subvention ;
- une recommandation d'un bureau d'études.

Exemple caractéristique

> Une commune indique qu'elle a dû répartir des panneaux solaires sur l'ensemble des toitures d'un groupe scolaire, générant des coûts supplémentaires de câblage et de raccordement. Elle précise cependant que cette exigence n'était pas rattachée à un texte identifié, mais qu'elle avait été imposée par le bureau d'études de l'opération.

Cet exemple montre que certaines difficultés imputées au système normatif peuvent en réalité relever :

- d'une interprétation prudente ;
- d'un choix de conception ;
- d'une pratique professionnelle ;
- d'une stratégie de couverture du risque ;
- ou d'une exigence contractuelle.

5.7.6 Biais liés aux réponses qualitatives sur une base déclarative

Le questionnaire comporte de nombreux champs ouverts. Leur qualité varie fortement.

Certaines réponses sont très documentées, avec :

- description du projet ;
- phase concernée ;
- incidence financière ;
- texte juridique identifié ;
- solution recherchée ;

- proposition de simplification.

D'autres se limitent à des formulations génériques sans opération identifiable. Sur 214 répondants, 104 ont renseigné un premier exemple de problème rencontré, 48 un deuxième exemple et un nombre encore inférieur un troisième. Le matériau qualitatif détaillé provient donc d'une fraction de l'échantillon. Les témoignages les plus développés risquent d'occuper une place disproportionnée dans la synthèse, alors qu'ils ne représentent pas nécessairement les situations les plus fréquentes.

Les exemples chiffrés et très détaillés sont naturellement plus mémorables :

- projet bloqué pendant trois ans ;
- surcoût de 500 000 euros ;
- rénovation retardée de deux ans ;
- projet de six millions d'euros auquel s'ajouterait un million d'euros de traitement hydraulique ;
- opération abandonnée à la suite de la suppression d'une subvention de 450 000 euros.

Ils doivent être utilisés comme illustrations de mécanismes possibles, et non comme estimation de l'impact moyen des règles.

5.7.7 Effet de la longueur et de la technicité du questionnaire

Plusieurs répondants signalent explicitement que le questionnaire est :

- « un peu long » ;
- « beaucoup trop long » ;
- « très dense » ;
- « très technique » ;
- difficile à renseigner sans disposer de toutes les informations.

Un répondant indique qu'il n'est pas évident, sur une période de cinq ans, de se remémorer précisément les cas où une règlementation a constitué un point bloquant. Un autre précise que la première partie est trop technique pour une petite collectivité et concerne davantage les architectes ou les personnes chargées du dépôt des projets.

La longueur et la technicité peuvent provoquer :

- un biais de non-réponse, les personnes les moins disponibles abandonnant le questionnaire ;
- un biais de compétence, les services les plus techniques répondant davantage ;
- un effet de fatigue, avec des réponses plus courtes ou répétitives en fin de questionnaire ;
- un biais de mémoire, les répondants se rappelant surtout les événements les plus récents ou les plus problématiques ;
- une baisse de précision, notamment pour les références juridiques ou les montants.

5.7.8 Exemples de tensions révélatrices

Les tensions rapportées constituent un résultat solide du questionnaire, même si leur fréquence ne peut être généralisée.

Patrimoine/performance énergétique

Plusieurs répondants décrivent des difficultés à concilier les prescriptions patrimoniales avec :

- le remplacement des menuiseries ;
- l'installation de protections solaires ;
- l'isolation extérieure ;
- les panneaux photovoltaïques ;
- la mise en accessibilité.

Dans un bâtiment rénové au standard BBC situé près d'un monument historique, l'interdiction de protections solaires extérieures aurait conduit à un inconfort d'été et à l'utilisation d'une climatisation mobile, en contradiction avec l'objectif énergétique initial.

Accessibilité/contraintes du bâti existant

Une commune rapporte que la réalisation d'une rampe d'accès à une crypte a nécessité un tracé très long et une modification du cloisonnement intérieur, la dérogation demandée sur la pente ayant été refusée.

Une autre évoque la mise en accessibilité d'un collège en zone montagneuse pour un coût annoncé de 1,2 million d'euros hors taxes.

Risque d'inondation/adaptation aux fortes chaleurs

Un répondant décrit un projet de préaux dans une cour d'établissement scolaire. Les structures destinées à protéger les élèves de la chaleur auraient été comptabilisées dans l'emprise autorisée en zone inondable, conduisant à réduire le projet. Le répondant y voit un conflit entre la prévention du risque d'inondation et celle du risque de canicule.

Sécurité incendie/sûreté

Plusieurs collectivités signalent des tensions entre les obligations d'évacuation en cas d'incendie et les dispositifs de protection contre l'intrusion. L'une résume la contradiction ainsi : une règle vise à faciliter la sortie, tandis que l'autre vise à empêcher l'accès ou la fuite.

Annexe 6. Consultation des professionnels sur la simplification des règlementations applicables à la construction et à la rénovation des bâtiments publics

Trois contributions ont été analysées : celle d'EGF BTP, représentant les entreprises de travaux, celle de FILIANCE, fédération des organismes de contrôle technique, et celle de Syntec-Ingénierie, représentant les acteurs de l'ingénierie et de la maîtrise d'œuvre.

Malgré des points de vue issus de métiers différents et d'intervention à des étapes distinctes de l'acte de construire, ces trois contributions présentent une convergence remarquable sur les principaux freins rencontrés par les maîtres d'ouvrage publics.

6.1. L'instabilité réglementaire : le principal point de consensus

Parmi l'ensemble des sujets abordés dans les contributions d'EGF BTP, de FILIANCE et de Syntec-Ingénierie, un constat s'impose avec une remarquable unanimité : la principale difficulté rencontrée par les acteurs de la construction publique ne réside pas dans l'existence même des règlementations, ni même dans leur niveau d'exigence, mais dans leur évolution permanente. Les trois organisations soulignent que l'instabilité réglementaire est devenue un facteur majeur de complexité, d'allongement des délais et d'augmentation des coûts dans les projets de bâtiments publics. Cette problématique apparaît aujourd'hui comme l'un des principaux obstacles à la bonne conduite des opérations de construction et de rénovation menées par les collectivités territoriales.

Les acteurs interrogés rappellent que les projets de construction publique s'inscrivent dans des temporalités longues. Entre les premières études de faisabilité, la programmation, la conception, les procédures administratives, la consultation des entreprises et la réalisation des travaux, plusieurs années peuvent s'écouler. Or, durant cette période, les réglementations continuent d'évoluer, parfois à un rythme soutenu. Les maîtres d'ouvrage, les maîtres d'œuvre, les bureaux de contrôle et les entreprises se trouvent ainsi confrontés à des modifications successives qui bouleversent les hypothèses retenues au lancement des opérations.

Pour EGF BTP, cette instabilité est particulièrement problématique car elle intervient souvent alors que les engagements financiers et contractuels ont déjà été pris. L'organisation souligne que les entreprises doivent régulièrement adapter leurs offres, leurs études d'exécution ou leurs méthodes constructives à la suite de l'évolution de textes réglementaires ou de dispositifs d'aides. Cette situation crée une incertitude permanente qui fragilise l'équilibre économique des opérations et complique considérablement la contractualisation des marchés publics.

L'exemple des Certificats d'Économies d'Énergie (CEE) est régulièrement cité pour illustrer cette difficulté. Une opération peut être conçue sur la base d'un montant de valorisation attendu lors de la phase de consultation. Toutefois, entre la préparation du marché et son exécution, la modification d'une fiche d'opération standardisée peut réduire fortement, voire supprimer, le niveau d'aide escompté. Les acteurs se retrouvent alors confrontés à une dégradation de l'équilibre économique du projet sans possibilité de réviser les conditions contractuelles initiales. Selon les entreprises, ce type de situation crée une forme de « rétroactivité économique » qui pénalise directement les opérations publiques.

Du point de vue de Syntec-Ingénierie, l'instabilité touche également les phases amont des projets. Les bureaux d'études et les équipes de maîtrise d'œuvre doivent intégrer des évolutions réglementaires fréquentes dans leurs méthodes de conception. Les changements successifs liés à la performance environnementale, à la décarbonation des bâtiments ou aux obligations de solarisation et de végétalisation des toitures imposent parfois de reprendre des études déjà réalisées. Cette situation rallonge les délais de conception et mobilise des ressources importantes sur des tâches de mise à jour réglementaire plutôt que sur la recherche de solutions innovantes ou l'optimisation des projets.

La réglementation environnementale constitue à cet égard un exemple particulièrement significatif. Les objectifs de réduction de l'empreinte carbone et d'amélioration de la performance énergétique font l'objet d'évolutions régulières, auxquelles s'ajoutent de nouveaux textes ou de nouvelles obligations sectorielles. Les principes généraux sont souvent connus à l'avance, mais les modalités précises d'application, les outils de calcul ou certains textes d'accompagnement peuvent être publiés de manière échelonnée. Cette temporalité complexifie le travail des concepteurs qui doivent anticiper des exigences dont les contours définitifs ne sont pas toujours stabilisés.

FILIANCE partage ce constat et souligne que les organismes de contrôle technique sont eux aussi confrontés à une multiplication des référentiels et à des évolutions réglementaires continues. Les domaines concernés sont nombreux : sécurité incendie, réglementation parasismique, performance énergétique, construction bois, accessibilité ou encore évolution des Eurocodes. Chaque modification nécessite une actualisation des pratiques professionnelles, des méthodes de contrôle et des procédures d'évaluation. Cette situation contribue à accroître la complexité globale du système réglementaire et peut générer des divergences d'interprétation entre les acteurs.

L'une des conséquences majeures de cette instabilité est l'augmentation des délais de réalisation des projets. Lorsque les règles évoluent en cours d'étude ou avant le démarrage des travaux, les équipes doivent vérifier la conformité des solutions retenues, produire de nouvelles justifications techniques ou réaliser des études complémentaires. Ces tâches supplémentaires entraînent des délais parfois significatifs, particulièrement pénalisants pour les collectivités territoriales dont les calendriers sont souvent contraints par des impératifs budgétaires, politiques ou organisationnels.

Les bâtiments scolaires illustrent particulièrement cette difficulté. Les travaux doivent généralement être programmés pendant les périodes de vacances afin de limiter les perturbations pour les usagers. Lorsqu'une modification réglementaire intervient pendant les phases de préparation, les marges de manœuvre deviennent très faibles. Un retard de quelques semaines peut parfois entraîner le report d'une opération de plusieurs mois, voire d'une année scolaire complète. Les acteurs considèrent ainsi que l'instabilité réglementaire affecte directement la capacité des collectivités à planifier efficacement leurs investissements.

Au-delà des délais, les contributions mettent également en évidence les conséquences financières de cette situation. Les coûts supplémentaires ne proviennent pas uniquement des évolutions techniques qu'il faut intégrer aux projets. Ils résultent également du temps consacré à la veille réglementaire, à l'adaptation des études, aux analyses juridiques et aux échanges avec les services de contrôle ou d'instruction. Ces dépenses sont rarement visibles dans le coût final des travaux mais pèsent fortement sur les budgets de maîtrise d'ouvrage, d'ingénierie et d'exécution.

L'instabilité réglementaire constitue également un frein à l'innovation. Face à un environnement en constante évolution, les acteurs tendent à privilégier des solutions éprouvées et juridiquement sécurisées plutôt que des approches nouvelles susceptibles de générer des incertitudes supplémentaires. Les entreprises, les concepteurs et les maîtres d'ouvrage privilégient souvent des choix conservateurs afin de limiter les risques liés à une éventuelle évolution des exigences réglementaires. Cette situation apparaît paradoxale alors même que les politiques publiques encouragent l'innovation, la transition écologique et le recours à de nouveaux matériaux ou modes constructifs.

6.2. Les tensions entre réglementations

Au-delà de l'instabilité réglementaire, qui constitue le principal sujet de préoccupation partagé par les contributeurs, les réponses d'EGF BTP, de FILIANCE et de Syntec-Ingénierie mettent en évidence une autre difficulté majeure : les tensions existantes entre différentes réglementations applicables à la construction et à la rénovation des bâtiments publics. Ces tensions ne remettent pas en cause la légitimité des objectifs poursuivis, qu'il s'agisse de sécurité, d'accessibilité, d'efficacité énergétique ou de protection de l'environnement. En revanche, elles compliquent considérablement le travail des collectivités et des professionnels lorsqu'il s'agit de traduire simultanément ces exigences dans un projet concret.

Les acteurs interrogés soulignent que la réglementation du bâtiment s'est construite progressivement par strates successives. Chaque nouvelle exigence répond généralement à un objectif spécifique, souvent pertinent pris isolément. Toutefois, l'absence de coordination systématique entre les différents textes conduit parfois à des situations dans lesquelles les concepteurs doivent arbitrer entre plusieurs objectifs contradictoires. Cette accumulation de prescriptions crée une complexité croissante qui se traduit par des études supplémentaires, des adaptations techniques coûteuses et, dans certains cas, des solutions moins efficaces que celles qui auraient pu être retenues dans un cadre plus cohérent.

L'un des exemples les plus fréquemment évoqués concerne la relation entre les objectifs de décarbonation du secteur de la construction et les exigences de sécurité incendie. La réglementation environnementale encourage fortement le recours aux matériaux biosourcés et notamment au bois, dont les performances environnementales sont reconnues. Les collectivités sont incitées à intégrer davantage de structure bois afin de réduire l'empreinte carbone des bâtiments et de contribuer aux objectifs climatiques nationaux. Cependant, selon Syntec-Ingénierie et FILIANCE, cette orientation se heurte parfois aux exigences de sécurité incendie qui imposent la mise en œuvre de protections complémentaires, de doublages spécifiques ou d'équipements additionnels destinés à garantir le niveau de sécurité attendu.

Dans certains projets, ces prescriptions conduisent à masquer totalement les éléments en bois derrière des protections coupe-feu ou à ajouter des matériaux supplémentaires dont l'impact environnemental peut être significatif. Les concepteurs se retrouvent alors dans une situation paradoxale : ils cherchent à réduire l'empreinte carbone du bâtiment grâce à l'utilisation du bois, mais doivent simultanément mettre en œuvre des dispositifs qui diminuent une partie des bénéfices environnementaux recherchés. Les contributeurs ne contestent pas la nécessité de garantir la sécurité des usagers, mais ils considèrent que ces contradictions illustrent le manque d'approche globale dans l'élaboration des règles applicables aux bâtiments.

Une autre contradiction relevée par les répondants concerne les interactions entre les exigences d'accessibilité et certaines contraintes techniques liées à la construction. FILIANCE évoque notamment les difficultés rencontrées dans les bâtiments intégrant des planchers bois et des salles d'eau accessibles aux personnes à mobilité réduite. Les règles d'accessibilité imposent la réalisation de douches sans ressaut afin de faciliter l'usage des locaux. Toutefois, cette configuration peut générer des difficultés importantes en matière d'étanchéité et de durabilité des ouvrages lorsque les structures sont réalisées en bois. Les concepteurs doivent alors mettre en œuvre des solutions techniques complexes, parfois coûteuses, afin de satisfaire simultanément les exigences d'accessibilité et les contraintes liées à la préservation des matériaux.

Ces difficultés sont parfois renforcées par les exigences acoustiques. La recherche d'un bon confort sonore peut conduire à l'ajout de couches techniques ou de dispositifs spécifiques qui entrent en conflit avec d'autres objectifs réglementaires. Les acteurs soulignent ainsi que l'empilement des prescriptions aboutit régulièrement à des arbitrages difficiles lors de la conception des bâtiments publics. Chaque réglementation est pertinente dans son domaine, mais leur combinaison peut générer des contraintes dont les conséquences n'ont pas toujours été anticipées lors de l'élaboration des textes.

Les objectifs de performance énergétique constituent un autre exemple. Syntec-Ingénierie souligne notamment les tensions existantes entre la recherche d'une très forte performance énergétique et les exigences relatives à la qualité de l'air intérieur. Les réglementations récentes encouragent la conception de bâtiments particulièrement étanches afin de limiter les pertes énergétiques. Dans le même temps, les préoccupations sanitaires conduisent à renforcer les exigences de renouvellement de l'air afin de garantir des conditions d'occupation satisfaisantes pour les usagers.

Ces deux objectifs peuvent entrer en concurrence. Plus un bâtiment est étanche, plus la qualité de la ventilation devient déterminante. Le maintien d'un bon niveau de qualité de l'air nécessite alors des systèmes de ventilation performants, parfois énergivores, qui peuvent réduire une partie des gains attendus en matière d'efficacité énergétique. Les maîtres d'œuvre doivent donc rechercher

des compromis techniques complexes pour atteindre simultanément plusieurs objectifs qui ne convergent pas toujours naturellement.

La question de l'éclairage naturel constitue un autre exemple fréquemment cité. Les réglementations environnementales cherchent à limiter les consommations énergétiques liées à la climatisation et au confort d'été. Pour atteindre cet objectif, il est souvent recommandé de limiter certaines surfaces vitrées fortement exposées au rayonnement solaire. Parallèlement, les exigences relatives au confort des occupants valorisent l'apport de lumière naturelle dans les espaces de travail ou d'enseignement. Les concepteurs doivent dès lors arbitrer entre deux objectifs légitimes : réduire les risques de surchauffe tout en maintenant un niveau satisfaisant d'éclairage naturel. Cette situation illustre, une nouvelle fois, la difficulté à concilier des exigences élaborées séparément mais appliquées simultanément sur le terrain.

Au-delà des exemples particuliers, les trois contributions convergent sur un diagnostic plus général : les difficultés rencontrées proviennent moins du niveau d'exigence des textes que de leur manque de cohérence globale. Les acteurs estiment que l'élaboration des réglementations demeure largement organisée par thématiques ou par secteurs administratifs, sans analyse suffisante de leurs interactions concrètes dans les projets. Ce cloisonnement conduit à transférer aux maîtres d'ouvrage, aux concepteurs et aux entreprises la responsabilité d'arbitrer des incompatibilités qui devraient idéalement être traitées dès la phase de conception des politiques publiques.

Pour répondre à cette problématique, les trois structures formulent des propositions convergentes. Elles préconisent notamment de renforcer les analyses d'impact avant l'adoption de nouveaux textes, d'améliorer la coordination entre les administrations compétentes et de développer une doctrine nationale permettant de résoudre plus facilement les conflits d'interprétation. Elles souhaitent également la mise en place de guides et d'outils d'aide à la décision permettant aux collectivités d'identifier rapidement les arbitrages les plus pertinents dans les situations complexes.

6.3. Une réglementation peu adaptée à la rénovation

Les contributions d'EGF BTP, de FILIANCE et de Syntec-Ingénierie soulignent également une difficulté structurelle particulièrement importante pour les collectivités territoriales : l'inadaptation d'une partie du cadre réglementaire aux opérations de rénovation. Les trois organisations considèrent que les règles actuelles demeurent largement conçues selon une logique de construction neuve alors que la rénovation du patrimoine existant constitue désormais l'enjeu central des politiques publiques de transition écologique, d'amélioration du cadre de vie et de maîtrise des dépenses publiques.

Cette situation est d'autant plus problématique que les collectivités disposent d'un patrimoine considérable composé d'écoles, de collèges, de lycées, de bâtiments administratifs, d'équipements sportifs, culturels ou sociaux, dont une grande partie a été construite avant les réglementations actuelles. Les opérations de rénovation doivent donc composer avec des contraintes architecturales, structurelles, patrimoniales, économiques et fonctionnelles qui diffèrent profondément de celles rencontrées dans les projets neufs. Or, selon les trois contributeurs, la réglementation ne tient pas toujours suffisamment compte de ces spécificités.

Les trois contributions soulignent en effet que les textes réglementaires sont souvent élaborés à partir de références issues de bâtiments neufs. Les exigences relatives à l'accessibilité, à la performance énergétique, à la sécurité incendie ou à la structure des ouvrages sont généralement plus simples à appliquer lorsqu'il est possible de concevoir un bâtiment à partir d'une page blanche. En rénovation, les acteurs doivent au contraire composer avec l'existant, ce qui limite fortement les possibilités d'intervention. Cette différence de contexte engendre fréquemment des situations dans lesquelles les exigences réglementaires deviennent difficiles à mettre en œuvre, voire disproportionnées au regard des bénéfices attendus. Les maîtres d'ouvrage sont alors confrontés à des arbitrages complexes entre coûts, faisabilité technique et respect des obligations réglementaires.

FILIANCE met particulièrement l'accent sur les difficultés rencontrées dans les bâtiments existants lorsqu'il s'agit d'appliquer des prescriptions initialement conçues pour des constructions neuves. Les organismes de contrôle technique observent régulièrement des situations dans lesquelles la mise en conformité entraîne des travaux lourds dont la pertinence peut être questionnée. L'un des exemples les plus fréquemment évoqués concerne les obligations relatives à l'accessibilité. Certaines exigences peuvent entraîner des coûts très élevés dans les bâtiments existants alors que les contraintes physiques des ouvrages limitent fortement les possibilités d'intervention. La création de circulations accessibles, l'adaptation des sanitaires ou la modification de certains niveaux peuvent nécessiter des travaux extrêmement importants qui dépassent parfois les capacités financières des petites collectivités.

La fédération cite également le cas des établissements scolaires anciens pour lesquels l'installation d'un ascenseur ou la création d'Espaces d'Attente Sécurisés (EAS) peut représenter un investissement considérable. Dans certains bâtiments, ces aménagements impliquent des modifications structurelles lourdes alors même que des solutions organisationnelles pourraient parfois permettre d'atteindre un niveau de service équivalent. FILIANCE considère ainsi que la réglementation manque parfois de souplesse pour tenir compte des contraintes réelles du patrimoine existant.

Les retours d'expérience montrent que les dérogations sont encore relativement peu utilisées et insuffisamment efficaces, alors même qu'elles ont été créées pour répondre aux contraintes spécifiques de la rénovation. Les maîtres d'ouvrage, les collectivités et les concepteurs considèrent souvent que les demandes de dérogation nécessitent des dossiers techniques lourds, mobilisant du temps et des compétences spécialisées. Pour de nombreux projets, notamment de petite taille, l'effort administratif est jugé disproportionné par rapport au bénéfice attendu. L'un des principaux freins est le manque de prévisibilité. Les porteurs de projet ne savent pas toujours si leur demande sera acceptée. Cette incertitude est problématique lorsqu'un calendrier ou un budget est déjà contraint. Beaucoup préfèrent alors appliquer la règle standard, même lorsqu'elle est mal adaptée au bâtiment existant.

Selon les territoires, les services instructeurs ou les commissions consultées, l'appréciation d'une même situation peut différer. Cette hétérogénéité réduit la confiance des acteurs dans le dispositif et limite son utilisation. La rénovation, notamment dans les écoles, les équipements publics ou les bâtiments occupés, repose souvent sur des calendriers très serrés. Les délais d'instruction des dérogations peuvent retarder significativement le lancement des travaux.

Les Solutions à Effets Équivalents (SEE) ont été introduites pour permettre d'atteindre le même niveau de sécurité ou de performance par des moyens différents de ceux prévus par la réglementation. Sur le papier, elles constituent un outil particulièrement adapté à la rénovation. Toutefois, leur recours reste limité car :

- les procédures sont jugées complexes ;
- les études justificatives sont coûteuses ;
- les retours d'expérience sont encore peu nombreux ;
- les acteurs manquent parfois de visibilité sur les critères d'acceptation.

La rénovation est précisément le domaine où la souplesse réglementaire est la plus nécessaire. Pourtant, les mécanismes destinés à apporter cette souplesse demeurent sous-utilisés. Il existe donc un consensus croissant parmi les professionnels pour :

- simplifier les procédures de dérogation ;
- raccourcir les délais d'instruction ;
- harmoniser les pratiques entre territoires ;
- développer une doctrine nationale claire ;
- élargir le recours aux solutions fondées sur l'atteinte d'objectifs de performance plutôt que

sur le respect strict de prescriptions techniques.

Un autre exemple avancé concerne les changements de destination des bâtiments. La transformation d'anciens bureaux en logements, d'anciens bâtiments industriels en équipements publics ou d'autres opérations de reconversion patrimoniale constitue un enjeu majeur de sobriété foncière. Pourtant, selon FILIANCE, les règles applicables demeurent souvent inadaptées à ces configurations intermédiaires. Les acteurs doivent composer avec un empilement de prescriptions qui n'a pas toujours été conçu pour ce type de projet, ce qui allonge les délais et augmente les coûts de reconversion.

La contribution de Syntec-Ingénierie met en évidence une autre difficulté : la coexistence de multiples réglementations spécifiques à la rénovation, qui crée un paysage normatif particulièrement complexe pour les maîtres d'ouvrage publics. Selon les représentants de l'ingénierie, la rénovation énergétique constitue aujourd'hui le principal défi du secteur du bâtiment. Pourtant, les dispositifs réglementaires se sont développés progressivement sans véritable harmonisation. Les professionnels doivent ainsi composer avec différents référentiels qui poursuivent parfois des objectifs proches tout en mobilisant des méthodes distinctes.

Syntec-Ingénierie cite notamment la coexistence de la RT Existant globale, de la RT Existant par élément, du Diagnostic de Performance Énergétique (DPE) et du décret tertiaire. Chacun de ces dispositifs répond à une logique spécifique, mais leur articulation apparaît souvent difficile à comprendre pour les collectivités. Les maîtres d'ouvrage doivent mobiliser des compétences techniques importantes afin de déterminer quelles obligations s'appliquent réellement à leur projet.

Les ingénieristes considèrent également qu'il existe un manque de vision globale concernant la performance environnementale du parc existant. Alors que la RE2020 fournit un cadre structuré pour les bâtiments neufs, les outils mobilisables pour évaluer et piloter la performance environnementale des opérations de rénovation restent plus dispersés. Cette situation crée une certaine insécurité pour les collectivités qui souhaitent engager des projets ambitieux en matière de transition écologique.

Ils soulignent également les difficultés liées à la gestion des travaux en site occupé. Contrairement à une construction neuve, les rénovations doivent souvent être réalisées tout en maintenant l'activité des bâtiments. Cette réalité concerne particulièrement les écoles, les équipements sportifs ou les bâtiments administratifs. Les exigences réglementaires prennent encore insuffisamment en compte ces contraintes d'exploitation qui influencent pourtant fortement l'organisation des chantiers et les choix techniques retenus.

Du point de vue d'EGF BTP, l'inadaptation de la réglementation à la rénovation se traduit surtout par des difficultés opérationnelles rencontrées lors de l'exécution des travaux. Les entreprises insistent sur le fait que les bâtiments existants présentent souvent des contraintes qui ne peuvent être pleinement appréhendées au stade des études préalables. Les opérations de rénovation nécessitent fréquemment des interventions en milieu occupé, des phasages complexes ou des adaptations en cours de chantier après la découverte de contraintes imprévues. Or les procédures réglementaires et administratives offrent parfois peu de flexibilité pour intégrer rapidement ces ajustements. Les entreprises considèrent que cette rigidité est particulièrement pénalisante pour les collectivités qui doivent déjà faire face à des calendriers et à des enveloppes budgétaires contraints.

EGF BTP cite notamment les difficultés liées au maintien en fonctionnement des bâtiments pendant les travaux. Dans les écoles ou les équipements municipaux, les interventions doivent souvent être organisées par phases successives afin de préserver la continuité du service public. Cette réalité exige des adaptations importantes des méthodes de chantier, mais également des délais compatibles avec les périodes d'occupation des locaux. Les entreprises estiment que les règles actuelles ne prennent pas toujours suffisamment en compte cette dimension essentielle de la rénovation.

Les trois organisations considèrent que les établissements scolaires illustrent particulièrement les

difficultés rencontrées. Ces bâtiments, souvent anciens, doivent répondre à des exigences croissantes en matière de sécurité, d'accessibilité, de performance énergétique et de confort. Dans le même temps, les collectivités disposent de budgets limités et doivent organiser les travaux pendant des périodes très courtes afin de ne pas perturber le calendrier scolaire.

Cette combinaison de contraintes rend chaque opération particulièrement complexe. Les exigences réglementaires, lorsqu'elles sont appliquées sans prise en compte suffisante du contexte existant, peuvent conduire à reporter des travaux pourtant nécessaires ou à réduire le nombre d'opérations réalisables dans une programmation d'investissement donnée.

Au final, les contributions d'EGF BTP, de FILIANCE et de Syntec-Ingénierie convergent vers une même conclusion : le principal enjeu consiste désormais à faire évoluer la réglementation pour qu'elle prenne pleinement en compte les réalités de la rénovation. Les acteurs ne demandent pas un abaissement des exigences en matière de sécurité, d'accessibilité ou d'environnement. Ils plaident plutôt pour un cadre plus souple, davantage fondé sur l'atteinte des objectifs que sur l'application uniforme de prescriptions conçues pour le neuf.

6.4. Produire des guides et arbres décisionnels

Parmi les nombreuses propositions formulées par EGF BTP, FILIANCE et Syntec-Ingénierie, le développement de guides pratiques, de référentiels pédagogiques et d'arbres décisionnels figure parmi les mesures les plus consensuelles. Les trois structures considèrent en effet que la complexité réglementaire ne résulte pas uniquement du contenu des textes mais également des difficultés rencontrées par les acteurs pour les comprendre, les interpréter et les appliquer de manière homogène. Dans un contexte marqué par la multiplication des règlementations, l'évolution fréquente des exigences et les divergences d'interprétation entre administrations, la mise à disposition d'outils opérationnels apparaît comme un levier majeur de simplification.

Cette demande est d'autant plus forte que les collectivités territoriales, notamment les plus petites, ne disposent pas toujours des ressources techniques ou juridiques nécessaires pour suivre l'ensemble des évolutions réglementaires. Les élus, les services techniques, les maîtres d'ouvrage, les bureaux d'études et les entreprises sont ainsi contraints de mobiliser une expertise importante pour déterminer les règles applicables à chaque opération. Les contributeurs estiment qu'une meilleure diffusion des connaissances réglementaires permettrait de réduire l'insécurité juridique, de faciliter les arbitrages techniques et d'améliorer la qualité globale des projets.

Parmi les trois structures consultées, Syntec-Ingénierie est celle qui développe le plus largement cette thématique. Les représentants de l'ingénierie soulignent que la réglementation du bâtiment est devenue extrêmement complexe du fait de l'accumulation progressive des textes relatifs à la sécurité, à l'accessibilité, à l'environnement, à l'énergie ou encore au confort des usagers. Dans ce contexte, ils considèrent que la publication de textes réglementaires ne suffit plus et qu'elle doit être accompagnée par des outils permettant une appropriation effective des exigences par les acteurs de terrain.

Syntec-Ingénierie propose ainsi le développement de guides officiels illustrés, fondés sur des cas réels et des exemples concrets d'application. L'objectif est de permettre aux maîtres d'ouvrage publics de comprendre rapidement les conséquences pratiques des différentes obligations réglementaires. Selon cette approche, les guides ne doivent pas se limiter à rappeler les textes mais également expliquer la manière dont ceux-ci peuvent être mis en œuvre dans des situations courantes.

L'organisation préconise également la création d'arbres de décision présentant, sous une forme visuelle et pédagogique, les étapes à suivre pour déterminer les obligations applicables à un projet. Ces outils permettraient notamment de répondre à des questions fréquemment rencontrées par les collectivités : quelles règles incendie appliquer lors d'une rénovation ? Quels critères permettent de recourir à une Solution à Effet Équivalent (SEE) ? Quelles obligations environnementales s'imposent selon la nature du bâtiment et l'ampleur des travaux ?

Selon Syntec-Ingénierie, ces arbres décisionnels offriraient un double avantage. D'une part, ils faciliteraient la compréhension des exigences réglementaires par les non-spécialistes. D'autre part, ils contribueraient à harmoniser les pratiques entre les différents territoires et services instructeurs. Les divergences d'interprétation observées aujourd'hui pourraient ainsi être réduites grâce à des outils de référence partagés par l'ensemble des acteurs. La fédération souligne également l'intérêt de développer des plateformes numériques interactives regroupant ces guides, FAQ et outils d'aide à la décision. Une telle approche permettrait de mettre à jour rapidement les informations et d'intégrer progressivement les évolutions réglementaires sans imposer aux utilisateurs de rechercher eux-mêmes les modifications dans de multiples textes.

EGF BTP aborde la question sous un angle davantage opérationnel. Pour les entreprises de travaux, l'enjeu principal réside dans la sécurisation des projets et dans la réduction des incertitudes qui pèsent sur les marchés publics. La fédération considère que les difficultés rencontrées proviennent souvent d'un manque de doctrine claire et d'une interprétation variable des textes selon les interlocuteurs. EGF BTP estime qu'un corpus de guides nationaux officiellement reconnus permettrait d'améliorer sensiblement la prévisibilité des projets. Les entreprises pourraient alors s'appuyer sur des référentiels clairs pour élaborer leurs offres, préparer leurs études d'exécution et anticiper les exigences des différents organismes de contrôle. EGF BTP plaide également pour le développement de FAQ officielles et opposables. Selon les entreprises, les réponses diffusées actuellement par différentes administrations ou organismes spécialisés ne présentent pas toujours le même degré de sécurité juridique. La production de documents de référence reconnus par l'ensemble des administrations permettrait de réduire les incertitudes et de limiter les divergences d'interprétation observées au cours des projets.

En tant que représentants des organismes de contrôle technique, les membres de FILIANCE sont confrontés quotidiennement à des situations dans lesquelles l'application des textes fait l'objet d'appréciations différentes selon les territoires ou les administrations concernées. FILIANCE observe notamment des écarts d'interprétation dans les domaines de la sécurité incendie et de l'accessibilité. Ces différences peuvent conduire à des exigences variables pour des projets comparables, générant un sentiment d'incompréhension chez les maîtres d'ouvrage et les concepteurs. La fédération considère que cette situation fragilise la lisibilité du système réglementaire et contribue à alimenter le sentiment de complexité exprimé par les collectivités.

Pour remédier à cette situation, FILIANCE préconise la production de guides nationaux de référence permettant de préciser les modalités d'application des principales réglementations. Ces documents devraient être élaborés en associant les administrations compétentes, les organismes de contrôle et les professionnels du bâtiment afin de garantir leur caractère opérationnel. Ici aussi, l'intérêt de produire des fiches pratiques illustrant les cas les plus fréquemment rencontrés dans la rénovation des bâtiments publics est mis en avant. Les problématiques liées à l'accessibilité dans les établissements scolaires existants, aux changements de destination ou à la construction bois pourraient ainsi faire l'objet de documents pédagogiques facilitant la prise de décision des collectivités.

Malgré des sensibilités différentes, les trois structures convergent vers une même conclusion : la simplification réglementaire ne passe pas seulement par une réduction du nombre de textes mais aussi par une amélioration de leur lisibilité et de leur accessibilité. Les guides, FAQ, référentiels pratiques et arbres décisionnels sont perçus comme des outils essentiels pour accompagner les collectivités territoriales et sécuriser les projets de construction ou de rénovation.

6.5. Harmoniser le corpus réglementaire

Les contributions d'EGF BTP, FILIANCE et Syntec-Ingénierie font apparaître plusieurs propositions intéressantes et convergentes en matière d'articulation entre règlementations. La proposition la plus soutenue consiste à distinguer clairement :

- les objectifs réglementaires (sécurité, performance énergétique, accessibilité, résilience, qualité d'usage) ;

- les moyens techniques permettant de les atteindre.

Pour ces professionnels, la réglementation doit d'abord fixer des résultats à atteindre et laisser davantage de liberté aux acteurs pour choisir les solutions techniques les plus adaptées. La prescription détaillée des moyens crée de l'obsolescence réglementaire, freine l'innovation et multiplie les risques de contradictions.

De même, plusieurs acteurs considèrent que la première étape passe par l'harmonisation :

- des notions de rénovation lourde ;
- des définitions de bâtiment existant ;
- des calculs de surface ;
- des seuils énergétiques ou environnementaux.

Syntec-Ingénierie souligne qu'un même projet peut aujourd'hui être soumis à des seuils différents selon le texte consulté, ce qui complique l'identification de la règle applicable.

De manière générale, les ingénieries et les contrôleurs techniques soulignent qu'une règlementation ne pourra être réellement hiérarchisée que si son interprétation est homogène, ce qui est loin d'être systématique.

Concernant le bâti existant et plus particulièrement les écoles, plusieurs propositions émergent en hiérarchisant les travaux selon leur rapport coût/bénéfice :

- équipements et régulation ;
- amélioration de l'enveloppe ;
- systèmes énergétiques ;
- aménagements extérieurs.

FILIANCE recommande également une revue réglementaire préalable permettant d'identifier les non-conformités les plus critiques et de prioriser les investissements en conséquence.

FILIANCE, EGF-BTP et Syntec-Ingénierie estiment également que le code de la construction et de l'habitation ne peut plus être analysé isolément. Son application est aujourd'hui fortement dépendante d'autres ensembles réglementaires tels que le code de l'urbanisme, le code de l'environnement, le code de l'énergie, le code de la commande publique ou encore diverses réglementations sectorielles. Cette multiplicité de références engendre des chevauchements, des contradictions et des difficultés d'interprétation qui compliquent considérablement la conduite des projets.

Dans cette perspective, plusieurs structures recommandent une consolidation des textes afin de rendre plus lisibles les interactions entre ces différents ensembles réglementaires. L'objectif est de disposer d'un corpus cohérent, hiérarchisé et facilement compréhensible, dans lequel les responsabilités, les exigences et les éventuelles articulations entre réglementations seraient clairement identifiées. Cette démarche permettrait notamment de réduire les conflits entre exigences environnementales, urbanistiques, énergétiques et constructives qui apparaissent régulièrement dans les projets.

Les acteurs demandent également une harmonisation des définitions, des seuils et du vocabulaire réglementaire. Aujourd'hui, une même notion peut être interprétée différemment selon les textes concernés. Les concepts de rénovation lourde, de surface, de bâtiment existant ou encore de performance énergétique ne sont pas nécessairement définis de manière uniforme. Cette situation oblige les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre à réaliser des analyses complexes pour déterminer quelles règles s'appliquent réellement à leur projet. Une harmonisation des terminologies permettrait de réduire significativement cette insécurité juridique.

Plusieurs contributions mettent en avant le besoin d'une meilleure articulation des référentiels

environnementaux. Les intervenants soulignent notamment les difficultés résultant de la coexistence de la RE2020, du décret tertiaire, des différents labels environnementaux, des dispositifs de performance énergétique dans l'existant et des mécanismes d'aides publiques. Ces dispositifs poursuivent souvent des objectifs similaires mais reposent sur des méthodes de calcul, des critères ou des calendriers différents. Une harmonisation de ces référentiels apparaît indispensable afin d'éviter les redondances administratives et les études multiples portant sur des données équivalentes.

Les répondants insistent également sur la nécessité de développer une doctrine nationale unique et opposable. Aujourd'hui, les interprétations peuvent varier selon les territoires, les commissions consultées ou les organismes de contrôle. Cette hétérogénéité leur est particulièrement visible dans les domaines des dérogations, de la sécurité incendie ou des Solutions à Effets Équivalents (SEE). Plusieurs organisations proposent la création d'un guichet unique national capable de fournir des réponses officielles et de constituer progressivement une jurisprudence technique accessible à tous les acteurs.

S'agissant de l'intelligence artificielle, les contributions font apparaître un consensus particulièrement fort sur son potentiel. Les acteurs estiment que les technologies d'IA pourraient contribuer de manière décisive à la simplification et à l'harmonisation du cadre réglementaire. Une première application identifiée concerne les travaux de consolidation réglementaire. Les outils d'IA seraient capables d'analyser rapidement des volumes importants de textes afin de détecter les doublons, les incohérences, les contradictions ou les chevauchements entre réglementations. Ils pourraient également contribuer à la production de versions consolidées et simplifiées des différents textes applicables.

L'IA pourrait également jouer un rôle majeur dans l'amélioration de l'accès à l'information réglementaire. Plusieurs acteurs imaginent la création d'assistants numériques connectés à des bases réglementaires officielles, capables de répondre en langage naturel aux questions des utilisateurs. Ces outils permettraient aux collectivités, aux entreprises et aux concepteurs d'obtenir rapidement des réponses fiables et contextualisées sans devoir consulter manuellement de nombreux textes parfois complexes.

Une autre piste fortement soutenue concerne le développement d'outils d'aide à la conformité. Grâce à l'intelligence artificielle, il deviendrait possible d'automatiser certaines analyses réglementaires, de vérifier la cohérence d'un projet avec les exigences applicables ou encore d'identifier les éventuels points de vigilance dès les phases de conception. Cette approche permettrait de réduire les délais d'instruction, de limiter les erreurs d'interprétation et d'améliorer la qualité globale des projets.

Les acteurs identifient également un intérêt particulier de l'IA pour la gestion des dérogations et des Solutions à Effets Équivalents. En exploitant les retours d'expérience disponibles, les outils pourraient constituer une base de connaissance recensant les dérogations accordées ou refusées, les motivations des décisions ainsi que les solutions techniques validées. Cette capitalisation favoriserait le partage d'expérience, l'harmonisation des pratiques et la diffusion des innovations.

Enfin, les répondants considèrent que le développement de plateformes numériques basées sur l'intelligence artificielle pourrait contribuer à créer une véritable doctrine nationale partagée. Reliées à des bases de données officielles constamment mises à jour, ces plateformes offriraient un accès centralisé à la réglementation, aux guides d'application, aux retours d'expérience, aux dérogations et aux réponses apportées par l'administration. Elles constitueraient ainsi un levier puissant de simplification administrative et de sécurisation juridique pour l'ensemble de la filière construction.

Annexe 7. Recensement synthétique des réglementations applicables à la construction

Objet de la réglementation	Disposition du CCH ou autre	Origine de l'obligation
Sécurité incendie	L. 141-2 du CCH Articles R141-1 à R146-35 Règles définies par usage du bâtiment (habitation, ERP, usage professionnel, IGH)	Loi nationale
Sécurité incendie	Règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, approuvé par les arrêtés du 25 juin 1980 et du 22/06/1990 (usage d'ERP suivant les catégories) Code du travail (usage professionnel)	nationale
Accessibilité	L. 164-1 du CCH	Loi nationale
Qualité de l'air intérieur	L. 153-1 à L. 153-4 R. 153-1 à R. 153-8 R. 173-2 à R. 173-3 Arrêté du 13 juin 2008 et arrêté du 3 mai 2007	Directive européenne relative à la performance énergétique des bâtiments
Isolement acoustique	L. 154-1 à L. 154-3 R. 154-4	Loi nationale
Réseaux	L. 134-6, L. 134-8 et L. 113-10 R. 113-1 à R. 113-5	Règlement européen « Gigabit »
Thermique	R. 173-2 et arrêté du 13 juin 2008 R. 173-3 et arrêté du 3 mai 2007	Loi nationale
Eco-énergie tertiaire	L. 174-1 R. 174-22 à 32 et R. 185-2 Arrêté du 10 avril 2020	Loi nationale, mais dispositif utilisé comme transposition de la directive relative à l'efficacité énergétique (art. 5) et directive sur la performance énergétique des bâtiments (art. 9)
Obligations liées à la production d'énergies renouvelables (EnR)	L171-4 (bâtiments neufs, extensions et rénovations lourdes) – depuis le 1er janvier 2024 L171-5 (bâtiments existants) – à partir du 1er janvier 2028	Directive européenne relative à la performance énergétique des bâtiments
Parcs de stationnement (règles des PLU, IRVE et vélo)	L. 113-11 à L. 113-20 R. 113-6	Directive européenne relative à la performance énergétique des bâtiments
Sûreté	Plan particulier de mise en sûreté (PPMS). diagnostic de sécurité, plan de sécurisation des établissements.	Circulaires ministérielles
Règles dimensionnelles	Articles R. 1331-20 et R. 1331-23 du Code de la santé publique	Loi nationale
Obligation d'utilisation de matériaux biosourcés	Articles L228-4 du Code de l'Environnement	Loi nationale
Prévention des Risques dont le risque sismique	Articles R. 563-1 à D. 563-8-1 du Code de l'Environnement	
BACS	Code de l'énergie	
Thermostats	Code de l'énergie	

Source : Tableau mission sur la base de la note produite par la DHUP.

Annexe 8. Transposition des règlementations de construction d'origine européenne en droit interne (source : SGAE)

8.1. Tableau 1 récapitulatif des principales réglementations applicables pour la construction et la rénovation des bâtiments des collectivités territoriales issues du CCH – Origine des textes (droit national, droit européen).

Objet de la réglementation	Article(s) d'autres codes ou textes	Origine de l'obligation Droit national Droit européen	Référence du texte Droit européen	Date de transposition en droit français
Sécurité incendie	L. 141-2 du CCH Articles R141-1 à R146-35 Règles définies par usage du bâtiment (habitation, ERP, usage professionnel, IGH)	Loi nationale		
Accessibilité	L. 164-1 du CCH	Loi nationale		
Qualité de l'air intérieur	L. 153-1 à L. 153-4 R. 153-1 à R. 153-8 R. 173-2 à R. 173-3 Arrêté du 13 juin 2008 et arrêté du 3 mai 2007	Directive européenne relative à la performance énergétique des bâtiments		
Isolement acoustique	L. 154-1 à L. 154-3 R. 154-4	Loi nationale		
Réseaux	L. 134-6, L. 134-8 et L. 113-10 R. 113-1 à R. 113-5	Règlement européen « Gigabit »	règlement (UE) 2024/1309	règlement directement applicable depuis le 12 novembre 2025 En droit français au CCH (L.113-10 et R.113-3 à R.113-5 les plus concernés) compatible avec le règlement « Gigabit »
Thermique	R. 173-2 et arrêté du 13 juin 2008 R. 173-3 et arrêté du 3 mai 2007	Loi nationale		
Eco-énergie tertiaire	L. 174-1 R. 174-22 à 32 et R. 185-2 Arrêté du 10 avril 2020	Loi nationale, mais dispositif utilisé comme transposition de la directive relative à l'efficacité énergétique (art. 5) et directive sur la performance énergétique des bâtiments (art. 9)	**<u>Directive sur l'efficacité énergétique 2023/1791</u>** **Article 5** « Rôle moteur du secteur public dans le domaine de l'efficacité énergétique ». l'article dispose que les États membres veillent à ce que la consommation d'énergie finale totale de tous les organismes publics cumulés soit réduite d'au moins 1,9 % chaque année, par rapport à 2021. ➔ Période de transition, l'objectif devient obligatoire au 12/10/2027. Approche progressive sur la taille : L'obligation prévue au paragraphe 1 ne couvre pas, jusqu'au 31/12/ 2026, la consommation d'énergie des organismes publics dans les unités administratives locales de moins de 50 000 habitants et, jusqu'au 31/12/2029, la consommation d'énergie des organismes publics dans les unités administratives locales de moins de 5 000 habitants. ➔ Inclusion dans les PNEC du niveau de réduction de la consommation d'énergie que doivent atteindre	-**<u>Directive sur l'efficacité énergétique 2023/1791</u>** - **Date limite de transposition : 11 octobre 2025 (mise en demeure en cours).** - **La transposition est toujours en cours. Elle a été largement transposée par le DDADUE 2025 (**LOI n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes) Article 5 de la directive sur l'efficacité énergétique : a été transposé en partie par le DDADUE 2025[80]. Il manque cependant un décret pour la transposition des articles 5 et 6, pour lequel un lancement de la consultation doit être décidé par le cabinet du Premier ministre.

[80] **Création d'un article 235-2 du code de l'énergie**
« Chapitre V
« La performance énergétique des organismes publics
« Art. L. 235-1.-Les organismes publics soumis au présent chapitre sont :
« 1° L'Etat, les opérateurs de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ;
« 2° Les entités, publiques ou privées, répondant à l'ensemble des critères suivants :
« a) Elles ont été ou sont créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général n'ayant pas de caractère industriel ou commercial ;
« b) Elles sont majoritairement et directement financées par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements ;
« c) Plus de la moitié des membres de leur organe d'administration, de direction ou de surveillance sont désignés par au moins une des entités mentionnées au 1°, à l'exclusion des opérateurs de l'Etat.
« Art. L. 235-2.-I.-Chaque année, la consommation d'énergie finale cumulée des organismes publics mentionnés à l'article L. 235-1 diminue d'un volume représentant au moins 1,9 % de leur consommation d'énergie finale cumulée de l'année 2021.
« Cette réduction s'applique à l'énergie finale directement consommée par ces organismes publics, à l'exception :
« 1° Jusqu'au 31 décembre 2026, de celle consommée par les collectivités territoriales de moins de 50 000 habitants, par leurs groupements de moins de 50 000 habitants mentionnés à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales et par leurs établissements publics ;
« 2° Jusqu'au 31 décembre 2029, de celle consommée par les collectivités territoriales de moins de 5 000 habitants, par leurs groupements de moins de 5 000 habitants mentionnés au même article L. 5111-1 et par leurs établissements publics.
« II.-Pour l'application du I du présent article, la consommation d'énergie des transports publics et des forces armées est exclue. […]

Objet de la réglementation	Article(s) d'autres codes ou textes	Origine de l'obligation Droit national Droit européen	Référence du texte Droit européen	Date de transposition en droit français
			tous les organismes publics, ventilés par secteur, et les mesures qu'ils prévoient d'adopter aux fins de la réalisation de ces réductions. ➔ Les États membres veillent à ce que les autorités régionales et locales mettent en place des mesures spécifiques d'efficacité énergétique dans leurs outils de planification à long terme ➔ Les États membres peuvent choisir d'exclure les transports publics ou les forces armées de l'obligation de réduction. **Directive sur la performance énergétique des bâtiments 2024/1275** **Article 7** Bâtiments neufs **« Les États membres veillent à ce que les bâtiments neufs soient des bâtiments à émissions nulles conformément à l'article 11 :** **a) à partir du 1er janvier 2028 en ce qui concerne les bâtiments neufs appartenant à des organismes publics;** b) à partir du 1er janvier 2030 en ce qui concerne tous les bâtiments neufs. Jusqu'à la mise en application des exigences visées au premier alinéa, les États membres garantissent que tous les bâtiments neufs sont au moins des bâtiments dont la consommation d'énergie est quasi nulle et respectent les exigences minimales de performance énergétique fixées conformément à l'article 5. Lorsque des organismes publics ont l'intention d'occuper un bâtiment neuf dont ils ne sont pas propriétaires, ils s'efforcent de faire en sorte que ce bâtiment soit un bâtiment à émissions nulles. »	- **Directive sur la performance énergétique des bâtiments 2024/1275** Date limite de transposition : **29 mai 2026.** **La transposition est toujours en cours (mise en demeure en cours de la Commission européenne). La transposition dépend en grande partie du projet de loi ddadue en cours.**
Obligations liées à la production d'énergies renouvelables (EnR)	L171-4 (bâtiments neufs, extensions et rénovations lourdes) – depuis le 1er janvier 2024 L171-5 (bâtiments existants) – à partir du 1er janvier 2028	Directive européenne relative à la performance énergétique des bâtiments	**Article 10 de la performance énergétique des bâtiments** « Énergie solaire dans les bâtiments 1. Les États membres veillent à ce que tous les bâtiments neufs soient conçus de manière à optimiser leur potentiel de production d'énergie solaire sur la base de l'irradiation solaire du site, ce qui permettra l'installation ultérieure rentable de technologies solaires. 2. La procédure d'octroi de permis pour l'installation d'équipements d'énergie solaire énoncée à l'article 16 quater de la directive (UE) 2018/2001, et la procédure de notification simple pour des connexions au réseau énoncée à l'article 17 de ladite directive s'appliquent à l'installation d'équipements d'énergie solaire sur les bâtiments. **3. Les États membres veillent au déploiement**	**Article 10 (1) déjà transposé par:** - L. 171-1 (CCH) : objectifs de performance énergétique et environnementale - L.171-2 (CCH) : Renvoi au décret en Conseil d'Etat pour les exigences minimales **Article 10 (2) déjà transposé par : Simplification de la procédure :** - R. 421-17 (code de l'urbanisme) : Les petits projets d'installation de panneaux photovoltaïques ont pour seule obligation une déclaration préalable du projet en mairie conformément à l'article 17 de la directive **L'article 10(3) qui concerne les obligations pour les**

Objet de la réglementation	Article(s) d'autres codes ou textes	Origine de l'obligation Droit national Droit européen	Référence du texte Droit européen	Date de transposition en droit français
			d'installations d'énergie solaire appropriées, si elles conviennent techniquement et sont économiquement et fonctionnellement réalisables, comme suit: 2 **a) au plus tard le 31 décembre 2026, sur tous les bâtiments neufs publics et non résidentiels dont la surface de plancher utile est supérieure à 250 m ;** **b) sur tous les bâtiments publics existants dont la surface de plancher utile est supérieure à:** **i) 2 000 m** **ii) 750 m 2 2 au plus tard le 31 décembre 2027; au plus tard le 31 décembre 2028;** **iii) 250 m 2 au plus tard le 31 décembre 2030 […]**	**bâtiments publics est en cours de transposition par le pjl DDADUE à l'article 45.**
Parcs de stationnement (règles des PLU, IRVE et vélo)	L. 113-11 à L. 113-20 R. 113-6	Directive européenne relative à la performance énergétique des bâtiments	**Directive sur la performance énergétique des bâtiments « Article 14** **Infrastructures pour une mobilité durable** 1. Pour les bâtiments neufs non résidentiels comprenant plus de cinq emplacements de stationnement pour voitures et les bâtiments non résidentiels faisant l'objet d'une rénovation importante comprenant plus de cinq emplacements de stationnement pour voitures, les États membres veillent à: a) l'installation d'au moins un point de recharge pour cinq emplacements de stationnement pour voitures; b) la pose d'un précâblage pour au moins 50 % des emplacements de stationnement pour voitures et de l'infrastructure de raccordement, à savoir les conduits pour le passage des câbles électriques, pour les emplacements de stationnement pour voitures restants afin de permettre l'installation ultérieure de points de recharge pour les véhicules électriques, les bicyclettes à assistance électrique et d'autres types de véhicules de catégorie L; et c) la présence d'emplacements de bicyclette à hauteur d'au moins 15 % de la capacité moyenne ou 10 % de la capacité totale d'utilisation des bâtiments non résidentiels, compte tenu de l'espace nécessaire également pour les bicyclettes de dimensions supérieures aux bicyclettes standard ; […] 2. Pour tous les bâtiments non résidentiels comprenant plus de vingt emplacements de stationnement pour voitures, les États membres veillent, pour le 1 janvier 2027 au plus tard: a) à l'installation d'au moins un point de recharge pour dix emplacements de stationnement pour voitures ou de l'infrastructure de raccordement, à savoir les conduits pour le passage des câbles électriques, pour au moins 50 % des emplacements de stationnement pour voiture afin de permettre l'installation ultérieure de points de recharge pour	**La transposition est en cours, et entièrement portée par le PJL DDADUE en cours (article 45).**

Objet de la réglementation	Article(s) d'autres codes ou textes	Origine de l'obligation Droit national Droit européen	Référence du texte Droit européen	Date de transposition en droit français
			les véhicules électriques; et b) à la présence d'emplacements de bicyclette à hauteur d'au moins 15 % de la capacité moyenne ou 10 % de la capacité totale d'utilisation du bâtiment, et avec l'espace nécessaire également pour les bicyclettes de dimensions supérieures aux bicyclettes standard. **Pour les bâtiments appartenant à des organismes publics ou occupés par des organismes publics, les États membres assurent, pour le 1 janvier 2033 au plus tard, l'installation de précâblage d'au moins 50 % des emplacements de stationnement pour voiture**	

8.2. Tableau récapitulatif des principales réglementations applicables pour la construction et la rénovation des bâtiments des collectivités territoriales issues d'autres codes que le CCH

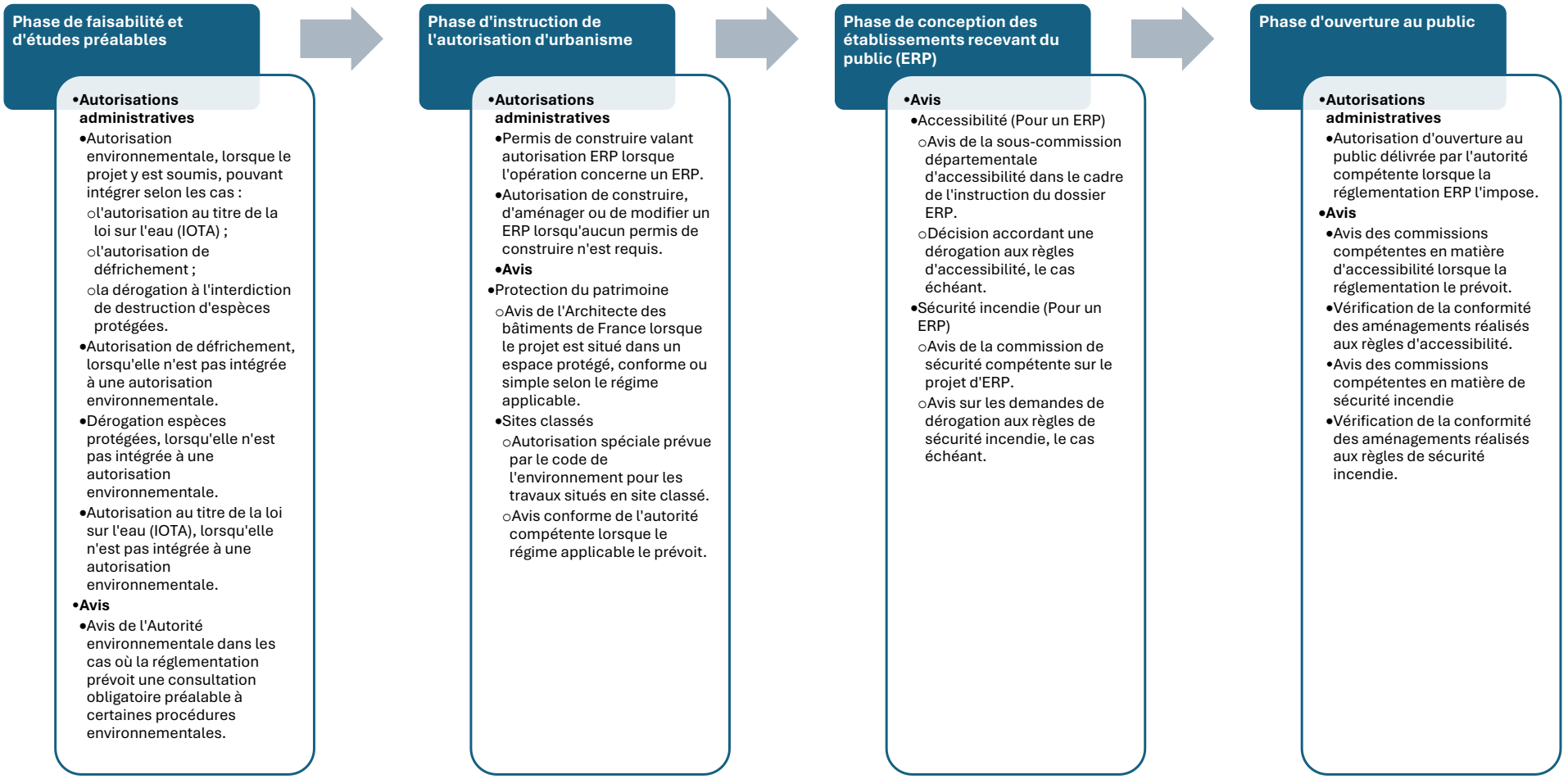
Objet de la réglementation	Article(s) d'autres codes ou textes	Origine de l'obligation Droit national Droit européen	Référence du texte Droit européen	Date de transposition en droit français
Sécurité incendie	Règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, approuvé par les arrêtés du 25 juin 1980 et du 22/06/1990 (usage d'ERP suivant les catégories) Code du travail (usage professionnel)	Loi nationale		
Sûreté	Plan particulier de mise en sûreté (PPMS), diagnostic de sécurité, plan de sécurisation des établissements.	Circulaires ministérielles		
Règles dimensionnelles	Articles R. 1331-20 et R. 1331-23 du Code de la santé publique	Loi nationale		
Obligation d'utilisation de matériaux biosourcés	Articles L228-4 du Code de l'Environnement	Loi nationale		
Prévention des Risques dont le risque sismique	Articles R. 563-1 à D. 563-8-1 du Code de l'Environnement			
BACS	Code de l'énergie	**Certaines obligations sur les BACS et les thermostats sont issues de l'article 13 de la DPEB (directive 2024/1275).**	**Les dispositions de l'article 13 de la DPEB sont en partie transposées par le Décret n° 2025-1343 du 26 décembre 2025 modifiant les dates d'application des obligations concernant les systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments tertiaires, les systèmes de régulation de la température des systèmes de chauffage et de refroidissement, et le calorifugeage des réseaux de distribution de chaleur et de froid**. Ce décret modifie les calendriers d'application de deux décrets existants, conformément aux paragraphes 3, 9 et 10 de l'article 13 de la DPEB. Cela concerne les obligations d'installation de **systèmes de régulation de la température intérieure** dans tous les bâtiments et l'installation de **systèmes d'automatisation et de contrôle** (BACS) pour tous les bâtiments tertiaires concernés[81] ;	
Thermostats	Code de l'énergie	Voir réponse précédente.	Voir réponse précédente.	
Déchets	*Loi anti-gaspillage économie circulaire (AGEC)*	*Loi nationale*		

[81] Décret n°2023-259 relatif aux systèmes d'automatisation et de contrôle des bâtiments tertiaires

8.3. Tableau récapitulatif des principales réglementations non liées au bâti mais impactant l'acte de construction

Objet de la réglementation	Article(s) d'autres codes ou textes	Origine de l'obligation Droit national Droit européen	Référence du texte Droit européen	Date de transposition en droit français
réglementation des marchés de travaux publics, procédures imposées telles que le recours aux concours d'architecture	code de la commande publique	**Droit européen de la commande publique reposant sur trois textes** : • La **directive 2014/24/UE** pour les marchés publics dans les secteurs classiques. • La **directive 2014/25/UE** pour les secteurs spéciaux (eau, énergie, transports, etc.). • La **directive 2014/23/UE** relative aux contrats de concession **Nouvelle proposition de « Public Procurement Act »** (proposition de règlement présentée le 9 septembre 2026) : Réforme importante à venir, visant à remplacer les directives par un règlement unique directement applicable pour simplifier les procédures et renforcer les objectifs stratégiques (qualité, transition écologique, préférence européenne)		
règles d'utilisation des sols, obligations procédurales, prise en compte de l'objectif de sobriété foncière	code de l'urbanisme			
règles de protection des monuments classés et inscrits, obligations de consultation des architectes des bâtiments de France	code du patrimoine			

Annexe 9. Frise chronologique des autorisations et avis à solliciter par la maîtrise d'ouvrage publique pour la construction/rénovation d'un bâtiment public



Source : Mission