

Avis du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique

Projet de décret portant modification des concentrations moyennes en poussières totales et alvéolaires dans les locaux à pollution spécifique

Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique,

Vu la saisine du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique en date du 8 novembre 2021 du projet de décret susmentionnés ;

Vu le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique en date du 9 novembre 2021;

Vu la procédure dématérialisée fixant la période de vote entre le 10 novembre 2021 et le 12 novembre 2021 ;

En introduction, l'administration rappelle que, dans sa décision du 29 juillet 2020, le Conseil d'Etat a « enjoint au Premier ministre de modifier les dispositions de l'article R. 4222-10 du code du travail en fixant des concentrations moyennes en poussières totales et alvéolaires de l'atmosphère inhalée par les travailleurs dans les locaux à pollution spécifique de nature à protéger la santé de ces travailleurs dans le délai de six mois à compter de la notification de la présente décision ».

Un premier projet de texte visant à réviser les niveaux de concentration pour les poussières dites sans effet spécifique, présenté lors de la séance de la commission générale du Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) en date du 15 septembre 2021, a ensuite été soumis au Conseil d'Etat. Il l'a examiné le 21 septembre 2021 et a estimé que « l'écart entre les seuils recommandés par l'ANSES et ceux prévus par le projet de décret n'est justifié par aucun élément, permettant notamment d'apprécier l'absence de faisabilité d'une réduction plus importante des valeurs de référence actuelles ».

Un second projet de texte se conformant à l'analyse du Conseil d'Etat est présenté au Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE). Ce projet de décret prévoit :

- un abaissement des plafonds actuels de concentrations moyennes en poussières totales et alvéolaires dans les locaux à pollution spécifique (à savoir 10 mg/m³ d'air pour la fraction inhalable et 5 mg/m³ d'air pour la fraction alvéolaire) prévus à l'article R. 4222-10 du code du travail aux niveaux proposés par l'ANSES, soit 4 mg/m³ d'air pour la fraction inhalable et, à défaut (voir point suivant), 0,9 mg/m³ d'air pour la fraction alvéolaire ;
- la possibilité pour l'employeur de pondérer la valeur chiffrée par la prise en compte de la densité des particules de poussières identifiées lorsque celles-ci sont d'une densité supérieure à la densité de référence utilisée par l'ANSES (1,8 mg/m³) pour la concentration en poussières alvéolaires ;
- la possibilité pour les employeurs de raisonner en termes d'exposition des travailleurs, dans les situations pour lesquelles les premiers sont dans l'incapacité de respecter les concentrations nouvellement fixées dans l'intégralité de leurs locaux à pollution spécifique ;

- le maintien de la concentration en poussières alvéolaires actuelle, à savoir 5 mg/m³, dans la formule d'additivité en cas de présence simultanée des poussières alvéolaires de silice cristalline prévue à l'article R. 4412-154 du code du travail ;
- la rupture du lien établi par le décret n° 2013-797 du 30 août 2013 qui rendait la concentration alvéolaire prévue à l'article R. 4222-10 du code du travail applicable aux lieux de travail en extérieur sur les mines et carrières, cette valeur étant maintenue à 5mg/m³ (article 2 du projet de décret) ;
- et la mise en place d'une commission ayant pour mission, dans un délai maximal d'un an, d'identifier les moyens techniques nécessaires au respect par les entreprises des nouvelles concentrations et de réexaminer les valeurs mentionnées aux 1° et au 3° de l'article 1er et de la concentration fixée au 1° de l'article 2. Sa composition sera déterminée par un arrêté du ministre chargé du travail (article 3 du projet de décret).

Le projet de texte prévoit, en outre, une entrée en vigueur des nouvelles valeurs au 1^{er} janvier 2022 et s'accompagne de la possibilité de recourir, jusqu'au 1^{er} janvier 2025, aux équipements de protection individuelle lorsque les mesures de protection collective ne suffisent pas à atteindre les nouvelles concentrations (article 4 du projet de décret).

En préambule, le CSCEE précise que ce projet de décret a un impact économique considérable sur les modalités constructives et sur la mise en œuvre d'équipements comme de systèmes, ainsi que sur les travailleurs du secteur de la construction. Par conséquent, le Conseil considère qu'il est légitime que le CSCEE soit saisi pour avis et souhaite être consulté, à l'avenir, sur toute réglementation ayant des conséquences sur les modes de construction et sur le secteur de la construction comme le prévoit l'article D. 142-15 du code de la construction et de l'habitation¹. Le CSCEE s'inquiète vivement d'une réglementation qui pourrait être décidée, sur la seule considération sanitaire, sans intégrer les capacités réelles de sa mise en œuvre.

Après examen de ce projet de texte, le CSCEE émet les observations suivantes sur le texte :

¹ Art. D. 142-15 du code de la construction et de l'habitation : le CSCEE est consulté sur les textes législatifs ou réglementaires portant sur :

« 1. La réglementation technique et les exigences applicables aux bâtiments, notamment celles concernant leur performance énergétique et environnementale ; 2. La réglementation technique et les exigences applicables aux travailleurs dans le secteur de la construction ; 3. La prévention des désordres, la responsabilité des acteurs et l'assurance dans le secteur de la construction ; 4. Les signes de reconnaissance de la qualité dans le secteur de la construction ; 5. La maîtrise des coûts dans le secteur de la construction ; 6. La réglementation technique des produits et matériaux de construction ; 7. La maîtrise d'ouvrage publique, la commande publique et les relations contractuelles dans le domaine de la construction ; 8. L'activité et l'emploi dans le secteur du bâtiment, l'évolution des métiers et des filières, la formation et les bonnes pratiques ; 9. Les orientations sur la recherche et l'innovation dans le bâtiment. [...]

Le conseil peut se saisir de tout sujet relevant du domaine de la construction et formuler des propositions au ministre chargé de la construction. »

- au titre de l'impact des dispositions du texte sur l'exigence de simplification des réglementations et des normes dans la construction :

Le projet de texte soumis concerne la protection des travailleurs et répond à une décision du Conseil d'État. Le CSCEE a donc bien pris acte de la nécessité de modifier les dispositions de l'article R. 4222-10 du code du travail relatives aux concentrations moyennes en poussières totales et alvéolaires de l'atmosphère inhalée par les travailleurs dans les locaux à pollution spécifique.

Actuellement, la France dispose de valeurs réglementaires contraignantes pour les poussières dites sans effet spécifique (PSES), précisées à l'article R.4222-10 précité : une valeur moyenne d'exposition sur 8 heures en poussières totales de 10 mg/m³ et une valeur moyenne d'exposition sur 8 heures pour les poussières alvéolaires de 5 mg/m³.

Les nouveaux plafonds retenus sont ceux issus de l'avis de l'Anses relatif à la proposition de valeurs limites d'exposition à des agents chimiques en milieu professionnel. Ils ont été déterminées sans étude de faisabilité, en s'appuyant sur des expertises scientifiques allemandes, américaines et anglaises.

Les valeurs élaborées par l'Anses sont donc fondées exclusivement sur des critères sanitaires. Pour le Conseil, ces valeurs apportent aux pouvoirs publics des éléments utiles à la gestion du risque sanitaire que représente la qualité de l'air intérieur, mais ne peuvent devenir réglementaires sans mise en regard de leurs impacts techniques et économiques.

Les valeurs de l'Anses retenues vont rendre confuses les responsabilités juridiques dans l'application de cette nouvelle réglementation. Le Conseil estime en effet que le risque majeur d'un projet de texte comportant des valeurs trop exigeantes est qu'il ne soit pas respecté, avec, notamment une imputation juridique indéterminée.

- au titre de l'impact des dispositions du texte sur le coût global de la construction (études, exploitation, construction/rénovation, exploitation/maintenance, fin de vie/destruction), et au titre de l'impact économique des dispositions du texte pour la filière bâtiment :

De la production à l'occupation du bâtiment en passant par la construction, toute la filière se trouve impactée. De ce fait, il est indispensable de prévoir un délai de mise en œuvre raisonnable et de confirmer les faisabilités techniques et économiques des seuils retenus pour les raisons suivantes :

- La problématique de la mesure est incontournable, en particulier quand une exigence réglementaire fixe de nouvelles limites de seuils plus contraignantes. Or, l'existence et le coût d'instruments de mesure contrôlant ces exigences, l'analyse du résultat de la mesure, le processus de mesurage, ainsi que la problématique des marges d'erreur propre aux instruments de mesure n'ont pas été examinés dans le cadre de l'élaboration de ce projet de texte ;

- la mise en œuvre dans quelques semaines, au 1^{er} janvier 2022, imposerait aux constructions neuves de nouvelles obligations, s'appliquant à de très nombreux locaux, à savoir tous les locaux dans lesquels des substances dangereuses ou gênantes sont émises sous forme de gaz, vapeurs, aérosols solides ou liquides autres que celles qui sont liées à la seule présence humaine. Ce projet de texte ne laisse aucun délai à la filière si des projets de construction en cours devaient être révisés ;
- ces seuils imposent aux industriels d'adapter leur offre de systèmes de renouvellement et de traitement d'air, avec un saut qualitatif très important. Toutefois, les fédérations professionnelles concernées n'ont pas été sollicitées pour déterminer si de tels systèmes existent, en offre suffisante et à prix abordables ;

Pour les locaux existants, sont bien prévus des mécanismes dérogatoires au respect absolu des seuils retenus, en imposant à l'employeur de mettre en œuvre les mesures organisationnelles nécessaires pour que l'exposition réelle des travailleurs ne dépasse pas ces limites, notamment par la fourniture d'équipements de protection individuelle (EPI). Toutefois, l'étude d'impact n'indique pas si ces EPI existent en nombre suffisant sur le marché et seraient accessible sur tous les territoires au 1^{er} janvier 2022. Par ailleurs, le Conseil précise que le passage aux concentrations en poussières recommandées par l'ANSES posera également de réelles difficultés pour les chantiers (si ceux-ci étaient concernés par ces seuils de concentration), les ateliers ou les lieux de fabrications des équipements, systèmes, et produits de construction.

Le Conseil regrette que les potentielles solutions alternatives, comme la progressivité des exigences proposées ou un délai d'application différencié selon qu'il s'agisse de locaux neufs ou de locaux existants, n'ont pas été retenues dans le projet de décret.

Pour une meilleure visibilité, les délais doivent être revus et les seuils faire l'objet d'une réelle étude de faisabilité technico-économique afin que la filière dans son ensemble puisse avoir une approche rationnelle et en même temps pratique des nouvelles exigences qui seront définies.

- au titre de l'impact des dispositions du texte sur le développement de l'offre de bâtiments de qualité et abordable :

En l'état, ce projet de texte conduira mécaniquement à une chute de la construction de locaux à pollution spécifique tels que les locaux de production, faute de solution permettant de respecter les plafonds d'exposition proposés.

Pour que ce projet de texte soit applicable et par conséquent protège bien la santé des travailleurs de la construction, comme les usagers et utilisateurs des locaux, il est nécessaire que les plafonds retenus fassent l'objet d'une étude de faisabilité technique et économique en lien avec l'ensemble des acteurs dans le cadre d'une large concertation.

Après délibération et vote de ses membres, le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique émet un avis défavorable aux motifs de :

- l'absence de la faisabilité technico-économique des limites de seuils retenues ;
- la non prise en compte des questions relatives à la métrologie et aux méthodes de mesure et d'analyse afférentes ;
- la non vérification de l'existence d'une offre suffisante d'équipement de protection individuelle comme solution alternative dans l'existant ;
- et l'impossibilité technique de tenir les délais au 1^{er} janvier 2022, pour les constructions neuves en cours et pour déployer une offre de technologies nouvelles rendues indispensables par l'abaissement important de ces seuils.

Par ailleurs, le CSCEE souligne le rôle prépondérant de la commission prévue à l'article 3 du projet de décret dont la mission est, dans un délai d'un an, de procéder au recensement des moyens techniques de nature à faciliter le respect des seuils retenus, ainsi qu'à leur réévaluation. Le Conseil invite l'administration à reporter l'entrée en vigueur des seuils après que cette commission aura rendu son étude sur la faisabilité technico-économique. Les membres du CSCEE restent à la disposition de l'administration pour participer à cette commission et apporter leur expertise.

Vote pour l'avis défavorable : Président, M. Bertrand Delcambre, FFB, CAPEB, SCOP-BTP, USH, FPI, Pôle-Habitat FFB, UNSFA, CNOA, UICB, FIEEC, AIMCC, SYNASAV, FFA et ADI

Abstention : FILIANCE, FNE, la sénatrice Marta de Cidrac

Vote contre : non exprimé

Christophe CARESCHE



Président du Conseil supérieur de la construction
et de l'efficacité énergétique

-