



De la rénovation urbaine au développement durable : du poids des normes dans le logement (XIX^e–XXI^e siècles)

Yankel Fijalkow

La construction de logements et leur rénovation constituent un champ structuré par des agents et des règles d'action où l'État a longtemps occupé une place prépondérante. Yankel Fijalkow retrace ici l'histoire de la production des normes, sociales et techniques, qui contribuent depuis le XIX^e siècle à (re)définir ce qu'est un « bon logement ». Il montre comment, ces dernières années, les injonctions au développement durable ont fait émerger de nouveaux acteurs et dispositifs qui participent à modifier en profondeur le marché du logement et à produire d'autres formes d'inégalités sociales.

Les normes de logement couvrent un champ très vaste, de la construction à l'usage des espaces bâtis. Leur application permet de différencier le parc de logement tant du point de vue économique que social. Ainsi, l'urbanisme haussmannien, qui s'est prévalu de la lutte contre l'insalubrité au XIX^e siècle (Harvey 2012), s'est servi de la loi du 13 avril 1850 sur le logement insalubre et du décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris pour édifier une catégorie supérieure de logements dans des quartiers attractifs et valorisés (Fijalkow 1998). Un siècle plus tard, le confort du logement est le point de départ de la rénovation urbaine des vieux quartiers centraux (Coing 1966) et du développement des grands ensembles, emblématiques du confort moderne (Le Goff 1994). La mise en place des normes permet de définir le « bon logement » et de légitimer les opérations de renouvellement urbain (démolitions, réhabilitations, reconstructions et réhabilitations des grands ensembles ou des quartiers anciens). Aujourd'hui, l'impact urbain des nouvelles normes de l'habitat durable, portées par les actions gouvernementales en faveur de la transition énergétique, mérite l'attention car elles contribuent à une évolution des normes de logement et à l'émergence d'acteurs nouveaux porteurs d'une autre manière de les imposer.

Les normes d'habitat : entre l'économique et le social

Si l'on considère le logement comme une « marchandise impossible » (Topalov 1987), soumise aux contradictions entre le marché et l'appropriation par les usagers, la norme est un enjeu économique et social. Or, la définition durkheimienne de la norme (Cuin 2011), centrée sur la socialisation et l'intériorisation de la règle sous peine de sanction, ne s'applique qu'à l'usage du logement : elle renvoie à un jeu de rôle, à un statut, établissant le droit de prendre place, voire d'« occuper bourgeoisement les lieux » selon les clauses usuelles. S'il est difficile en matière d'habitat de dissocier le produit et l'usage (Lévy et Fijalkow 2008), on ne peut que penser ensemble norme technique et norme sociale. Ainsi, construire un logement est une activité prescriptive se confrontant aux habitudes et aux significations des habitants, même si elle devrait, en théorie, permettre différents usages. De plus, si, selon Olivier Borraz (2004, p. 124), quatre traits définissent la norme dans son expression d'une situation idéale d'un marché transparent, scientifiquement établie, s'appuyant sur un consensus et auquel les individus souhaitent se conformer, la question reste posée de savoir quels acteurs, quelle organisation collective, voire quel État peut la

promouvoir ? Pour quels types de produits et avec quels effets sur les usages du logement et de la ville ?

Le rôle de la politique du logement mise en place depuis le XIX^e siècle est dès le départ fondé sur la volonté d'éliminer l'habitat hors normes du marché, de soumettre à autorisation tout logement à construire, de produire des logements ouvriers standardisés. En normalisant le parc immobilier, les pouvoirs publics lui ont permis de devenir un produit. Cette politique du logement fonctionne comme un champ homogène structuré par des agents, des positions et des règles d'action, où l'État occupe une place prépondérante. La définition du « bon logement » est établie par le Code civil et les premières réglementations d'urbanisme codifiées en 1954 au nom de la préservation de la santé publique, du patrimoine national¹ et de la planète².

Cependant, aux règles imposées depuis le XIX^e siècle par les pouvoirs publics se sont ajoutés au début des années 1980, dans un contexte marqué par un désengagement de l'État à l'égard de la politique du logement, des labels produits par des acteurs privés dont la création annonce des réglementations ultérieures reconnues par l'État et faisant l'objet d'incitations fiscales et économiques (Lelong et Mallard 2000). Progressivement, la dimension des pièces, leur luminosité et ouverture, leur disposition et leur orientation, leur équipement technique ont été redéfinis, moins en fonction de besoins se manifestant sur le marché qu'en raison de l'influence des acteurs économiques dont les lobbys industriels sont liés au bâtiment. Pour comprendre cette transformation, il est indispensable d'en retracer les étapes.

De l'hygiène et du confort à l'habitat durable

La mise en perspective des normes d'habitat permet de distinguer trois périodes : l'intervention de l'État dans le domaine du logement au nom de la lutte pour la santé publique (années 1850-1950) ; l'apparition de l'État constructeur, notamment de logements sociaux (années 1950-1970) ; l'émergence d'un État animateur de politiques publiques de plus en plus individualisantes à partir du milieu des années 1970.

Durant la première période, les normes hygiénistes apparaissent dans un contexte de fortes tensions autour de la question sociale et en particulier de la condition ouvrière. Après la loi sur le logement insalubre de 1850, la loi de 1902 précise sous la III^e République, par des règlements sanitaires, l'application des critères de salubrité (Bourdelaïs et Fijalkow 2002). Le maire ne peut accorder de permis de construire si le logement ne bénéficie pas d'un approvisionnement correct en eau potable et d'une évacuation des eaux usées, si les logements ne sont pas desservis par un nombre suffisant de cabinets d'aisances communs, si les pièces principales sont dépourvues d'ouvertures et d'aération suffisantes, si les pièces principales du logement ont une surface inférieure à neuf mètres carrés, etc. Aujourd'hui, ces règles minimales de construction sont fixées dans le Code de l'urbanisme. Tout local qui ne respecte pas ces règles ne peut être qualifié de logement. Sous la III^e République, la loi Bonnevey de 1912, qui a donné naissance aux offices publics d'habitations à bon marché (HBM) des collectivités locales, promeut des logements mais aussi un encadrement éducatif pour les familles venues des taudis et des îlots insalubres. Ainsi, en 1943, Henri Sellier, fondateur de l'office HBM du département de la Seine en 1915 et ancien ministre de la Santé sous le Front populaire³, considère que « le logement normal de la famille française doit comporter au minimum une chambre à coucher pour les parents (12 m² au minimum) ; une chambre à coucher pour deux enfants de chaque sexe ou un individu isolé (9 m² au minimum) ; une salle familiale : 12 m² au moins pour les logements comprenant deux chambres à coucher au maximum » (Sellier 1943, p. 10).

¹ Code de l'urbanisme, règles générales d'utilisation du sol (article L. 110 et suivants).

² Code de l'environnement intégrant en 2000 les réglementations sur l'air, les matériaux et l'acoustique.

³ Sur Henri Sellier, voir Bellanger 2013.

Durant la seconde période, les règles de l'État bâtisseur des Trente Glorieuses confrontées à une situation de pénurie (destructions dues à la guerre, retard de la construction, immigrations intérieures et extérieures, vétusté du parc) correspondent à un rythme de construction élevé et à une intervention directe des pouvoirs publics dans la politique du logement. Ces règles fixent des normes d'objectif reflétant l'idéal à atteindre en termes de volume et de coût de construction, et de qualité technique (équipements, superficies). Dans le secteur de l'habitat social, les normes définissent le public destinataire de logements, leurs formes (surface, disposition, équipements), le comportement attendu des futurs occupants. Lorsqu'en 1953 l'État s'engage, grâce au Plan Courant, dans une politique de programmation de logements, les ambitions normatives du parc social sont fixées à nouveau en fonction des prix plafonds et des clientèles visées. Les HLM dits « économiques » ont une surface de 10 % inférieure aux autres logements sociaux où le salon est prévu plus grand que la cuisine (Flamand 1989). Le classement du logement social s'organise donc selon un gradient de confort allant du LPN (logement de première nécessité, 1954) au LOPOFA (logement populaire et familial, 1955), au PSR (programme social de relogement, 1961) jusqu'à l'ILM (immeuble à loyer moyen, 1972) (Croizé 1996).

Même appliqués différemment sur le territoire (Carriou 2012), ces principes du logement social font référence et sont aussi appliqués au parc de logements anciens privés. Après-guerre, la volonté de maîtriser les tensions sur le marché locatif et de relancer la construction neuve conduit à la mise en œuvre de la loi de 1948 édictant un « loyer scientifique » en fonction des aménités du logement. Son classement des locaux en cinq catégories en fonction de critères relatifs à la qualité de la construction, au confort et à l'équipement sanitaire répond à des impératifs économiques mais aussi à des valeurs de modernité⁴.

La troisième période s'opère au milieu des années 1970, marquées par la recomposition de l'action de l'État restreignant l'aide à la pierre (aux constructeurs) au profit de l'aide à la personne appliquée en 1977. Un arrêté fixant les normes de surfaces minimales des logements conventionnés par l'État lie étroitement celles-ci à l'octroi d'aides sociales aux locataires. Ceci marque une individualisation de la gestion des logements sociaux. Il en est de même dans le parc privé, qui est encore dans certaines zones en très mauvais état. Les pouvoirs publics considèrent que la régulation du marché s'opérera dorénavant soit par l'intermédiaire des ménages plus exigeants, car disposant d'une aide de l'État (aide personnelle au logement ; Nora et Eveno 1976), soit par la répression à l'égard des marchands de sommeil et la résorption de l'habitat dit insalubre (loi Vivien, 1970). L'individualisation des situations devient la règle comme le montre encore, en 1986, le décret dit « Normes minimales d'habitabilité ». Pour réguler les sorties jusqu'alors frauduleuses de la loi de 1948, le décret les autorise sous conditions de respecter, pour les bailleurs, des normes d'équipement et d'entretien et, pour les locataires, « le bon usage » du logement (article 1).

La responsabilisation individuelle des parties prenantes (bailleurs, locataires) se poursuit dans les années 1990. Alors que la multiplicité des dispositifs laisse passer dans ses filets un sous-marché du mauvais logement, Nancy Bouché, inspectrice du ministère de l'Équipement, plaide en 1998 pour poser la décence des logements comme une valeur morale. Dans les textes d'application (décret du 30 janvier 2002), le locataire, responsable de ses conditions d'habitat, peut demander au bailleur la mise en conformité du local. La notion « d'habitat indigne » (article 84 de la loi du 25 mars 2009) doit permettre la mobilisation des acteurs locaux et associatifs, notamment les travailleurs sociaux. Elle permet, en théorie, depuis la « loi DALO » (droit d'accès au logement opposable) de 2007, l'accès des occupants d'habitats dégradés au logement social.

Le même principe de responsabilité individuelle gouverne, depuis les années 2000, les normes du logement durable qui s'attachent aux principes de sobriété individuelle en matière de consommation d'eau et d'énergie. Depuis 2007, les lois issues du Grenelle de l'environnement mobilisent l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs, des agences nationales interprofessionnelles pour passer « du performanciel à l'exigenciel » selon une expression courante dans ces textes. Les

⁴ Voir Bonneval 2011.

nouvelles normes s'appuient sur la méthode des labels qui s'attache à la qualité, attestée par un organisme officiel ou professionnel. Elles témoignent des avantages d'un produit, d'un matériau ou d'un ouvrage et correspondent, en amont, à des référentiels qui identifient précisément les éléments normatifs qui caractérisent le processus de construction des logements et qui renvoient en aval à la certification des produits ou des opérations menées. Reconnues par le code de la consommation, ces nouvelles normes accréditent un ensemble de savoir-faire et de bonnes pratiques. Ainsi l'association Qualitel, créée en 1974 à la demande du ministère du Logement, rassemble des associations de consommateurs, des institutions publiques et des professionnels. Bien que le label ne soit pas obligatoire, il témoigne de la volonté du maître d'ouvrage de livrer un produit de qualité supérieure et contrôlée. Cependant, il devient un élément de marché dès lors que les collectivités locales, soucieuses de promouvoir l'attractivité de leurs éco-quartiers, et les acteurs privés de l'immobilier s'en saisissent. La course au mieux-disant durable conduit à reconnaître que les labels, fondés dans le giron des acteurs économiques et industriels du secteur du bâtiment, ont pour rôle d'anticiper la réglementation technique de l'État.

En définitive, l'État ayant abandonné sa place centrale de garantie dans le champ des normes, il revient au secteur privé, composé d'associations professionnelles et de personnes physiques, propriétaires ou locataires, de définir le « bon logement ». Dans ce cadre, le secteur de l'accession à la propriété et de l'investissement locatif est particulièrement favorisé par ces réglementations. En revanche, le parc privé locatif, qui héberge une proportion non négligeable de ménages en situation de précarité, peine à atteindre le même niveau de confort (Fondation Abbé Pierre 2015).

Nouveaux dispositifs, nouvelles inégalités ?

La recomposition du système d'action autour de la norme ne signifie pas pour autant une homogénéisation du parc de logement. En effet, si la norme définit une moyenne, elle correspond aussi à des écarts. Comme le montre l'impact différentiel des dispositifs incitatifs, la nouvelle norme d'habitat durable renforce les inégalités des conditions d'habitat.

Globalement, le soutien des aides publiques semble efficace. Le prêt à taux zéro destiné à l'accession à la propriété dans le neuf ou l'ancien est conditionné à des normes environnementales. Le label BBC Effinergie fait état en 2014 de près de 700 000 logements certifiés depuis 2007, soit près de 40 % des logements autorisés. Cependant, certains produits dépendent des situations locales de marché. Par exemple, dans les zones dites « tendues », l'investissement locatif de particuliers dans le neuf est soutenu par des dispositifs de réduction d'impôts conditionnés à un encadrement des loyers pour des locataires dont les ressources sont plafonnées et à des niveaux de performance énergétique.

Afin de lutter contre la précarité énergétique dans le parc privé, qui concerne près de quatre millions de ménages (Devalière 2011), les bailleurs privés, comme les copropriétés, souhaitant engager des travaux de rénovation thermique bénéficient de crédits d'impôts pouvant atteindre 30 % des dépenses. S'y ajoutent, pour atteindre une performance fixée par décret, l'éco-prêt sur dix ans à taux zéro, la TVA à taux réduit, les subventions de l'ANAH⁵ pour les propriétaires occupants modestes et les bailleurs qui s'engagent à respecter un niveau de loyer⁶.

Pour le logement social, qui est fortement présent dans les éco-quartiers, la labellisation est vivement encouragée par les collectivités locales, par la Caisse des dépôts et consignations et par l'État. Un bâtiment de basse consommation (BBC) permet au bailleur d'augmenter ses subventions

⁵ ANAH : Agence nationale de l'habitat.

⁶ Ainsi, les aides de l'ANAH en 2014 ont concerné plus de 70 000 logements, soit 58 000 de propriétaires occupants modestes, 5 000 logements locatifs et 13 000 logements en copropriété. Les montants d'investissement corroborent ceux de l'Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement mené par l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) en 2014 : plus de 4 millions de logements ont fait l'objet de travaux ayant un impact thermique à raison de 5 000 euros par unité, ce qui est modeste en comparaison des performances du logement neuf.

initiales et d'évaluer à la hausse le seuil du loyer maximum conventionné, ce qui fragilise inévitablement les montages de logements très sociaux (Renauld 2014). À ce titre, la diversité sociale voulue par l'ANRU s'appuie sur la construction de logements durables dans le cadre de ses programmes.

Ces différents dispositifs, essentiellement incitatifs, montrent l'effort de l'État pour mettre à niveau les performances d'un parc immobilier diversifié. Cependant, l'état des logements et les niveaux d'investissements étant inégaux, la recherche de la performance énergétique ne peut qu'accroître les inégalités. Alors qu'un rapport commandité par la Fédération française du bâtiment révélait que la recherche de la performance énergétique impacte de 8 % le coût de revient d'une opération (hors exploitation des équipements) (Tommasini 2013), une étude récente a montré que les prix de vente sont de plus en plus liés à l'étiquette énergétique des bâtiments, sauf en Île-de-France et sur les marchés tendus où l'argument de l'économie d'énergie ne prévaut guère sur la localisation⁷.

En définitive, les transformations dans la gouvernance des normes d'habitat, qui ont des incidences sur le contenu des règles de construction et d'usage des logements, engagent une recomposition de la hiérarchie du parc immobilier. Faire leur histoire permet de mettre en perspective la production des inégalités sociales dans la ville.

Bibliographie

- Bellanger, E. 2013. « Du socialisme au Grand Paris solidaire. Henri Sellier ou la passion des villes », *Histoire urbaine*, n° 37, p. 31-52.
- Bonneval, L. 2011. « Le contrôle des loyers empêche-t-il l'investissement dans l'immobilier ? », *Métropolitiques*, 12 octobre. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Le-contrôle-des-loyers-empêche-t.html>.
- Borraz, O. 2004. « Les normes, instruments dépolitisés de l'action publique », in Lascombes, P. et Le Gales, P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, p. 123-161.
- Bourdelaïs, P. et Fijalkow, Y. 2002. « Les grandes villes françaises et la loi de 1902 (anticipations et applications, 1880-1980) », *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol. 10, n° 1, p. 105-116.
- Carriou, C. 2012. « Les habitations à bon marché sont-elles des auberges espagnoles ? », in Voldman, D. (dir.), *Désirs de toits. Le logement entre désir et contrainte depuis la fin du XIX^e siècle*, Paris : Créaphis, p. 53-76.
- Coing, H. 1966. *Rénovation urbaine et changement social. L'îlot n° 4 (Paris 13^e)*, Paris : Les Éditions Ouvrières.
- Cuin, C.-H. 2011. *Durkheim. Modernité d'un classique*, Paris : Éditions Hermann, coll. « Société et Pensées ».
- Fijalkow, Y. 1998. *La Construction des îlots insalubres, Paris 1850-1945*, Paris : L'Harmattan.
- Flamand, J.-P. 1989. *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social*, Paris : La Découverte.
- Fondation Abbé Pierre. 2015. *20^e rapport sur le mal-logement en France*, disponible en ligne à l'URL suivant : www.fondation-abbe-pierre.fr/20e-reml.
- Harvey, D. 2012. *Paris, capitale de la modernité*, Paris : Les Prairies ordinaires.
- Le Goff, O. 1994. *L'Invention du confort. Naissance d'une forme sociale*, Lyon : Presses universitaires de Lyon.
- Lelong, B. et Mallard, A. 2000. « La fabrication des normes », *Réseaux*, n° 102.
- Lévy, J.-P. et Fijalkow, Y. 2008. « Un siècle d'étude sur le logement et l'habitat français en géographie urbaine (1900-2000) », *Annales de géographie*, p. 20-41.

⁷ Étude DINAMIC – voir en ligne ici : www.planbatimentdurable.fr/la-valeur-verte-dans-l-immobilier-a757.html.

- Nora, S. et Eveno, B. 1976. *Rapport sur l'amélioration de l'habitat ancien*, Paris : La Documentation française.
- Renauld, V. 2014. *Fabrication et usage des éco-quartiers*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Sellier, H. 1943. « Définition du logement normal », *Cahiers du Musée social*, p. 9-11.
- Tommasini, O. 2013. *Analyse des prix et des coûts dans le bâtiment. Préconisations en matière de simplifications réglementaires*, rapport du groupe de travail, Paris : Fédération française du bâtiment.
- Topalov, C. 1987. *Le Logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Yankel Fijalkow est professeur des universités, chercheur au CRH-LAVUE (Centre de recherche sur l'habitat – Laboratoire architecture, ville, urbanisme, environnement), et enseignant à l'École nationale supérieure d'architecture de Paris-Val de Seine. Il poursuit des recherches à différentes échelles sur l'évolution des paradigmes des politiques urbaines. Il est l'auteur de *Sociologie des villes* (Paris : La Découverte, 2007, 3^e édition) et *Sociologie du logement* (Paris : La Découverte 2011).

Pour citer cet article :

Yankel Fijalkow, « De la rénovation urbaine au développement durable : du poids des normes dans le logement (XIX^e-XXI^e siècles) », *Métropolitiques*, 3 juin 2015.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/De-la-renovation-urbaine-au.html>.