couv_LOGEMENT_307x210_Mise en page 1 14/10/2014 23:25 Page1

Les normes du logement locatif durable : quelles perspectives pour les acteurs confrontés à la crise ?

La ville durable impose de nouveaux défis en termes de production et de consommation des espaces urbains ; le logement durable renvoie à de nouveaux principes de (re)construction et de comportements. Ce phénomène, peu évoqué dans les sciences sociales, mérite pourtant d'être évoqué du point de vue du parc locatif et non sous l'angle de la technostructure scientifique (normes, performance thermique).
Le pari de cette étude repose sur l'idée que le thème du logement durable constitue une opportunité pour relancer le débat sur les normes en matière d'habitat telles qu'elles sont produites au quotidien par ses acteurs et usagers.
En effet, si l'on prend un recul historique, le logement durable s'inscrit dans la continuité de la conquête du confort de l'habitat en France depuis la Seconde Guerre mondiale : la réduction de l'insalubrité, des logements plus vastes et mieux équipés sur le plan sanitaire. Ce progrès a néanmoins eu comme contrepartie une brutale mise aux normes pour les habitants des quartiers populaires et une forte hausse de la part du revenu consacré au loyer.
Cette étude développe dans un premier temps un historique détaillé des normes du logement locatif en France ; elle expose ensuite le positionnement des différents acteurs du champ du logement ; enfin elle présente des scénarios possibles d'évolution des normes.

Yankel Fijalkow est Professeur des écoles d'architecture spécialisé dans l'urbanisme, l'habitat et le développement social durable à l'École Nationale d'Architecture, Paris Val de Seine.

Dernières parutions

Redonner ses chances à l'apprentissage

Travail intérimaire : quels enjeux pour le syndicalisme ?

Octobre 2014
192 pages
12 €
ISBN 978-2-917686-18-8

ARGUMENTS
BUREAU D'ÉTUDES DE LA CFTC
128, avenue Jean Jaurès – 93697 Pantin Cedex – Tél. : 01 73 30 49 00

Une collection de : Syndicat CFTC La Vie à Défendre
www.cftc.fr

Les normes du logement locatif durable : quelles perspectives pour les acteurs confrontés à la crise ?
60

ARGUMENTS
BUREAU D'ÉTUDES DE LA CFTC

Les normes du logement locatif durable : quelles perspectives pour les acteurs confrontés à la crise ?



Yankel Fijalkow

Syndicat CFTC La Vie à Défendre
www.cftc.fr

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page1

Les normes du logement locatif durable : quelles perspectives pour les acteurs confrontés à la crise ?

Yankel Fijalkow

Maquette : Joël Couturier
Photo couverture : © Yankel Fijalkow

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page2

Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
128, avenue Jean Jaurès
93697 Pantin Cedex
Tél. : 01 73 30 49 00
www.cftc.fr

Toute reproduction, même partielle,
est interdite sauf mention de l'origine.
© CFTC

Octobre 2014 ISBN 978-2-917686-18-8

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page3

« Cette collection, conçue pour les acteurs de terrain, syndicalistes ou non, propose des analyses et réflexions sur les grands défis économiques et sociaux d'aujourd'hui. S'inspirant des principes sociaux chrétiens, cette série d'ouvrages esquisse les contours d'une société où l'homme aurait prééminence sur la logique économique. »

Cette étude a été réalisée pour la Confédération CFTC, dans le cadre de l'agence d'objectifs de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales (Ires).

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page4

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page5

SOMMAIRE

Avant-propos 9

Préambule 13

Chapitre 1

NORMES ET CONFORT 19

1. L'évolution du confort des logements 21
2. Le retour du « mal logement » 25
3. Caractéristiques du parc locatif confronté à la question du logement durable 27

Chapitre 2

ÉLÉMENTS HISTORIQUES SUR LES RÈGLES D'HABITATION 33

1. Les normes hygiénistes et leurs transformations en règles juridiques : un dispositif prescriptif 35

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page6

2. Les règles coercitives de l'État constructeur 39
2.1. Concernant le parc de logements anciens 40
2.2. Concernant les logements sociaux 43
2.3. Concernant l'habitat hors normes : des dispositifs curatifs comme la lutte contre l'habitat insalubre et indigne 46
3. Les règles individualisantes de l'État animateur 48
3.1. Indécence et indignité, des valeurs morales 48
3.2. Le recours à la règle comme accès au droit (DALO) 51
4. Les normes attractives du logement durable 52

Chapitre 3

LE CHAMP NORMATIF DU LOGEMENT 61

1. La norme règlementaire 64
1.1. Du logement indigne... 64
1.2. ...au logement durable 66
2. Les labels 69
3. Les normes techniques 72
3.1. Normes 72
3.2. Et directives européennes 74
Conclusions 77

Chapitre 4

ENQUÊTE AUPRÈS DES ACTEURS 79

1. La définition des normes et leur mesure 82
1.1. Face au logement indigne... plus ou moins d'exigences ? 82
1.2. Individualisation contre normalisation 84
1.3. Une norme mais prudente et mesurée 85
2. Le travail des normes 87
3. La gouvernance publique des normes 89
3.1. Le rôle de l'État entre contrainte et incitation 89
3.2. Le rôle prescripteur des collectivités locales 94
3.3. La concurrence des labels 96

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page7

Chapitre 5

LE COÛT DES NORMES ET LES RAPPORTS SOCIAUX LOCATIFS 101

1. Les réflexions des acteurs 103
2. L'investissement dans le logement durable 109
2.1. Succès dans le neuf, résistance dans le parc locatif privé 109
2.2. Profits et charges du logement durable 111
3. La répartition des charges 112
4. Positionnement des acteurs 115
5. L'effet des normes sur les rapports locatifs 119

Chapitre 6

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION POUR UNE PROSPECTIVE DU LOGEMENT DURABLE 123

1. Le recentrage des normes sur le réglementaire ? 126
1.1. Les données du problème 126
1.2. L'hypothèse d'un retour de l'État 127
1.3. Le positionnement des acteurs privés 128
1.4. Les acteurs du logement social 133
2. Un recentrage autour des normes réduites à l'essentiel ? 137
2.1. Les différentes critiques des normes et leurs acteurs 137
2.2. Une réponse à la pénurie ? 144
3. Une gouvernance locale des normes dans l'objectif d'optimiser leur coût social ? 147
3.1. Les collectivités locales des acteurs de première ligne 148
3.2. La gouvernance des normes 150
3.3. La mobilisation des collectivités locales 151

Conclusions 155

Annexes 161

Ressources documentaires 163
Listes des personnes rencontrées 168
Articles de presse 170
Éléments de réflexion sur les normes d'habitat en Europe 176

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page8

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page9

Avant-propos

Les récents débats sur la loi Duflot nous ont rappelé cette triste antienne : les gouvernements se succèdent et semblent impuissants face à la crise du logement.

De plus en plus de ménages, locataires ou copropriétaires, sont fragilisés face à un logement qui devient un obstacle à l'emploi ou érode leur pouvoir d'achat. En effet, le logement tend à perdre son « pouvoir protecteur » en période de crise. Pire, il peut aggraver les effets de la mauvaise conjoncture. Dans son rapport de 2014 sur « L'État du mal-logement en France », la Fondation Abbé Pierre estime que 10 millions de personnes sont touchées, de près ou de loin, par la crise du logement en France.

Au-delà de la situation catastrophique du mal logement, c'est également la logique étatique même que l'on peut interroger à travers l'injonction à une politique du logement durable : l'affichage éthique, la marchandisation des normes souvent à l'œuvre et les tentatives individualistes voire séparatistes semblent participer à la refonte néolibérale de l'espace.

C'est ainsi que les grandes entreprises de bâtiment privées mènent des réflexions prospectives sur « Imaginer la ville durable de demain » où la réduction des inégalités et le maintien de la mixité sociale ne sont que des vœux pieux, ou pire du « social washing » (ripolinage social).

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page10

L'étude de Yankel Fijalkow a le mérite de poser les bonnes questions et de battre en brèche les idées reçues. Dans un style acéré, l'auteur pointe la foire aux normes tout en faisant le parallèle avec l'individualisation des procédures. Il déplore également le désengagement de l'État qui ne fait que sous-traiter au marché la politique du logement sous couvert de « performance » (environnementale, énergétique).

On en arrive ainsi à un détournement de la phrase de Le Corbusier « le logement est une machine à habiter » où l'ingénieur et l'économiste de la construction dominent la figure de l'architecte.

La mise en place d'une politique de logement durable devrait au contraire réaffirmer le rôle de l'État et une reprise en main politique du logement afin de ne pas sombrer dans la *Suburbia* du philosophe Bruce Bégout, soit l'extension des villes au-delà de leurs limites et la dissolution de l'urbain dans un espace qui n'a plus de centre ni de périphérie ; un endroit fonctionnel où l'on ne flâne plus, où l'on y affronte un vide intense ; un *no man's land* où la construction prolifère mais l'habitat disparaît, où l'individu hypermobile y est rendu à sa nudité.

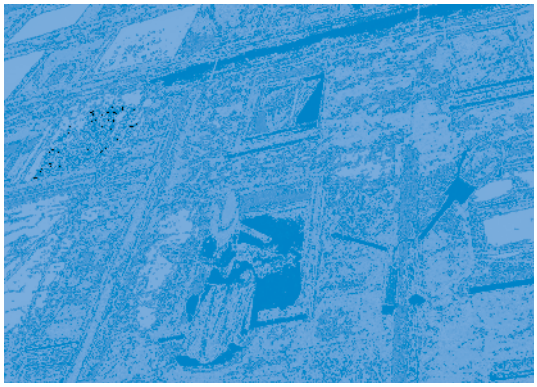
En somme, un univers qui ne met pas au centre du projet immobilier la Personne humaine.

Jean-Michel Cerdan
Secrétaire confédéral
en charge du logement

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page11

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page12

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page13



PRÉAMBULE

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page14

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page15

Préambule

Lorsqu'au petit matin le jour se lève sur la France, le plus jeune adulte de la famille S. s'extirpe d'une chambre encombrée de corps endormis et va chercher de l'eau dans la rue. À quelques mètres de là, Monsieur T. visualise sur son ordinateur le capteur électronique indiquant les kilowatts heures mobilisées pour produire de l'eau chaude dans sa maison. Ces deux exemples extrêmes montrent que dans la société du confort moderne, où chacun pourrait être pourvu d'un toit et de conditions de vie minimales, l'hétérogénéité des conditions choque et surprend. Le logement indigne et la maison labellisée constituent les deux faces extrêmes du paysage résidentiel d'aujourd'hui, l'une faisant l'objet de règles minimales d'habitabilité, l'autre d'exigences de performance technique de haut niveau.

On peine à penser que ces deux types de logements, différemment concernés par l'intervention publique, sous forme de règlements ou d'incitations financières, pourraient faire l'objet d'une même norme. Ces deux situations d'un bout à l'autre de la hiérarchie sociale n'ont-elles rien à voir entre elles ? Le pari de cette étude est de montrer l'inverse, comment en s'appuyant sur l'histoire récente, parti d'un même corpus d'exigences, le parc de logements a éclaté en réglementations particulières au risque d'accentuer les inégalités sociales dans l'habitat.

Alors que la ville durable impose de nouveaux défis en termes de production et de consommation des espaces urbains, le logement durable,

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page16

qui renvoie à de nouveaux principes de construction et de comportement en matière de performance thermique, est peu évoqué par les sciences sociales (Souami, 2011)[1]. La littérature scientifique existante sur le logement durable dans ses dimensions énergétiques a été souvent publiée avec le soutien de l'Agence Nationale pour l'Habitat (ANAH) et l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME). Elle s'est essentiellement consacrée aux stratégies des propriétaires bailleurs, personnes physiques ou personnes morales du parc locatif privé de droit. Les rapports au patrimoine, au budget, les simulations financières et fiscales se sont avérés importants pour l'exécution des différents plans dits de Grenelle (Coloos, 2012)[2]. Cependant, ils ne traitent pas des rapports locatifs qui s'attachent précisément à la manière dont les locataires et les propriétaires s'accordent sur des normes d'usage de l'habitation, avec souvent les pouvoirs publics. Ils n'étudient pas non plus le parc infra locatif qui, en temps de crise, a tendance à s'accroître même si l'on ne dispose pas des instruments statistiques pour le mesurer précisément (Rapport Fondation Abbé Pierre 2013)[3]. Les travaux scientifiques qui s'attachent aux autres aspects du logement locatif durable (végétation, revêtements, ordures ménagères, ... etc.) concernent le parc social notamment dans les éco quartiers (Renaud, 2012)[4].

Le pari de notre recherche repose sur l'idée que le thème du logement durable constitue une opportunité pour relancer le débat sur les normes en matière d'habitat telles qu'elles sont produites au quotidien par ses acteurs et usagers.

En effet, si l'on prend un recul historique, le logement durable s'inscrit dans la continuité de la conquête du confort de l'habitat en France depuis la Seconde Guerre mondiale : la réduction de l'insalubrité (Fijalkow, 1998)[5] des logements plus vastes et mieux équipés sur le plan sanitaire (Insee, 2012)[6].

(1) Souami T. (2011), « Écoquartiers et urbanisme durable », *Problèmes politiques et sociaux,* Paris, La Documentation française, n°981, 111 pages.
(2) Coloos B. (2012), « Quelques faits sur la "crise" du logement » *in* « Le logement au cœur de la crise », *Esprit,* n° 774.
(3) http://www.fondation-abbe-pierre.fr/publications.php?filtre=publication_rml
(4) Renaud V. (2012), « Les usages dans les écoquartiers français », entretien donné au ministère de l'Égalité des Territoires et du Logement (METL), *lettre du Club ÉcoQuartier*, n°22.
http://www.e-lettre.developpement-durable.gouv.fr/la-lettre-du-club-ecoquartier/les-lettres-du-club-ecoquartier/022/rubrique24422.html
(5) Fijalkow Y. (1998), *La construction des îlots insalubres Paris 1850-1945,* L'Harmattan.
(6) Briand P. et Rougerie C. (2012) « Les logements sont plus confortables qu'il y a vingt ans et pèsent davantage sur le revenu des ménages », *Consommation et conditions de vie* (103-116), Insee.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page17

Ce progrès a néanmoins eu comme contrepartie une brutale mise aux normes des habitants des quartiers populaires et une forte hausse de la part du revenu consacré au loyer. Le souhait de discipliner les usages des habitants est aussi présent dans le développement durable, même si la coercition cède la place à la pédagogie. Il n'en reste pas moins qu'il formule des normes c'est-à-dire des modèles de comportement dits légitimes, ce qui pose immédiatement le problème de leur acceptation par le corps social.

Cette légitimation est d'autant plus complexe que l'apparition de ces nouvelles normes coïncide avec celle de la crise de logements locatifs qui se traduit par une pénurie et un manque de construction (Mouillart, 2007)[7]. De nombreux sondages récents montrent qu'au moins un tiers des Français est inquiet de son maintien dans son logement (Ifop-Seloger.com, mars 2012)[8]. Le logement conditionnant de plus en plus l'intégration sociale des individus, comment situer les nouvelles normes de logements locatifs durables ? Qu'en font et que peuvent en faire les acteurs de l'habitat ?

Ainsi la recherche proposée s'articulera autour de trois phases :

1 - Une partie historique sur les normes de logements locatifs en France et dans quelques pays européens.

2 - Une étude du positionnent des différents acteurs du champ du logement.

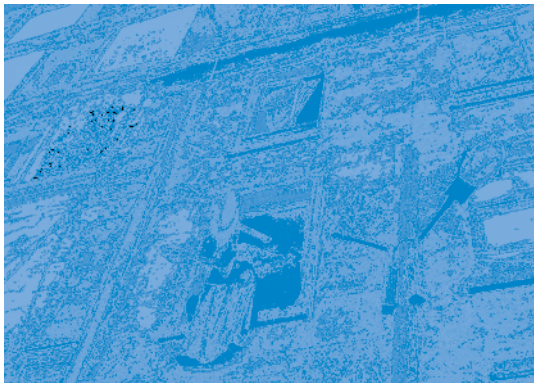
3 - Une troisième partie proposera des scénarios possibles d'évolution des normes.

(7) Mouillart M. (2007), « Des besoins durablement élevés », *Constructif*, 18 novembre 2007.

(8) http://lexpansion.lexpress.fr/economie/pres-d-un-francais-sur-deux-a-peur-d-etre-victime-du-mal-logement_290071.html

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:23 Page18

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page19



CHAPITRE 1

NORMES ET CONFORT

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page20

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page21

Normes et confort

1. L'évolution du confort des logements

La question des normes est en matière de logement récurrente. Les tendances longues des statistiques montrent une forte progression des conditions de logements. Alors qu'au sortir de la guerre, 10 % des logements étaient équipés de baignoire ou de douche et à peine plus d'un quart de W-C intérieurs au logement, on mesure le chemin parcouru avec, en 2007, à peine 2 % de logements inconfortables.

Tableau 1 - Évolution du confort sanitaire des résidences principales

	1954	1962	1968	1975	1982	1990	2007
Baignoire ou douche	10,4	28,9	47,5	70,3	84,7	93,4	98,1
WC intérieurs	25,6	40,5	54,8	73,8	85,0	93,5	98,3

Source : INSEE, recensements

La surface moyenne des logements s'est accrue notamment dans le parc de maisons individuelles qui représente plus de la moitié de l'ensemble des logements. La surface moyenne des logements construits en 2000 est de 60 m^2 (contre 68 m^2 pour les logements construits entre 1949 et 1981) alors que l'individuel représente en moyenne 112 m^2.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page22

Tableau 2 - Surface moyenne des logements selon la date de construction

	Individuel	Collectif
Avant 1948	107,5	60,5
1949-1974	102,8	68,3
1975-1981	112,9	68,3
1982-1992	110,9	64,8
1993-1996	113,2	59,9
1997-2001	114,4	60,5
Ensemble	108,3	65,2

Source : Enquête Nationale Logement[9]

Ces progrès ont été possibles grâce à un rythme important de construction à partir de 1954 atteignant un pic en 1972 avec 550.000 logements neufs réalisés dans l'année (pour se stabiliser autour de 300.000 ces dix dernières années). Ils ont aussi été facilités par une augmentation du taux d'effort des ménages pour se loger, de l'ordre de 10 % de leurs revenus en 1960 (locataires et accédants compris) à 17 % en 2002 et 25 % aujourd'hui (2013). Correspondant à une véritable « mise au confort » des populations qui vivaient avant-guerre dans un parc immobilier vétuste, mal équipé et se renouvelant peu, ces évolutions ont été facilitées par l'application de règlements de construction et de location, de normes de logement, imposés par les pouvoirs publics (État et collectivités locales) aux locataires, aux bailleurs et aux constructeurs. Sous l'influence des lois règlementant les baux de location, l'octroi d'aides financières pour les ménages (allocations de logement) et pour les bailleurs (notamment sociaux), des textes règlementaires ont été adoptés prolongeant l'effort de normalisation de l'habitat entrepris dès le début du siècle par le mouvement hygiéniste.

Ces dispositions semblent se renforcer aujourd'hui avec des normes accrues de construction et de réhabilitation en matière de consommation énergétique, mais aussi avec des exigences de plus en plus fortes en matière de confort. Ces exigences sont d'autant plus prégnantes que le logement conditionne aujourd'hui une grande partie de la vie sociale, éducative, professionnelle et affective. Ainsi, l'INSEE a du réviser en 1970 sa norme de peuplement (schématiquement trois personnes ont besoin de deux pièces et deux personnes d'une pièce supplémentaire au-delà de la troisième

(9) Jacquot A. (2006), « Cinquante ans d'évolution des conditions de logement des ménages », *Données Sociales*, INSEE, pp. 467-473.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page23

personne) pour considérer que le peuplement normal correspond à deux pièces pour les adultes du ménage et une pièce pour deux enfants de moins de sept ans du même sexe. Le niveau de surpeuplement, qui se mesure au nombre de pièces manquantes, conduit l'INSEE à prendre en compte non seulement les nouvelles pratiques d'habiter, mais les aspirations portées par le logement.[10] On pourrait donner d'autres exemples comme l'abandon en 2000 du critère des WC intérieurs au logement, la présence de salle de bain avec douche ou baignoire devenant le seul critère, témoignant de l'importance de l'habitat dans la réalisation du bien-être individuel, soins du corps compris. On peut supposer que ces normes statistiques qui reflètent, certainement avec un train de retard, les modes de vie ont des effets sur les marchés immobiliers où se pressent des consommateurs plus exigeants. Enfin et surtout, l'idée que des ménages rencontrent de telles difficultés financières pour se chauffer qu'ils s'en abstiennent pendant la période de l'hiver conduit à retenir la précarité énergétique comme un indicateur d'inconfort dans l'habitat, que celui-ci résulte du mode de construction ou qu'il renvoie aux modes de consommation des ménages. Ainsi en mars 2012, Samuel Ménard et Gwendoline Volat écrivent dans *INSEE première* n°1396 que *« la notion de confort va au-delà de ces équipements élémentaires. En 2010, 11,7 % des ménages déclarent un ou plusieurs des problèmes suivants : toit percé, humidité, moisissures sur les montants de fenêtres ou sur les sols. De plus, 9,1 % des ménages jugent leur logement trop sombre et 26,9 % évoquent des difficultés à y maintenir une température adéquate. Entre 2005 et 2010, ces proportions ont peu évolué (tableau 4). Un logement est considéré comme confortable s'il dispose des équipements sanitaires de base et si, selon le ménage occupant, il ne comporte aucun défaut. Le logement est de confort moyen s'il compte un ou deux défauts et de confort insuffisant s'il liste trois défauts ou plus. En 2010, 64,1 % des ménages considèrent leur résidence principale comme confortable, 33,4 % moyennement confortable et 2,4 % avec un confort insuffisant (tableau 3). Cette répartition était la même en 2005.*

(10) Les critères de surpeuplement ont beaucoup varié depuis sa première application nationale en 1911. En 1948, on admet deux personnes par chambre ce qui est plus souple que la définition de 1911. En 1957, on compte la cuisine parmi les pièces habitables dès lors que le ménage la déclare comme « grande cuisine servant de pièce commune » et qu'elle mesure plus de 7 m^2. En1962 les critères de surpeuplement sont devenus plus sévères, dans la mesure où les cuisines de moins de 7 m^2 ont systématiquement été exclues du comptage des pièces d'habitation. Cela a conduit à diminuer le nombre de personnes en « surpeuplement accentué » au profit d'un « surpeuplement modéré » et d'un peuplement normal », INSEE, *Études et Conjoncture,* n°9, septembre 1968, p. 77 et p. 102.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page24

Les ménages résidant dans un logement moyennement confortable souffrent davantage de problèmes d'infiltrations, de clarté insuffisante ou de difficulté de chauffage que de l'absence d'équipements sanitaires. Les quelques ménages qui occupent des logements insuffisamment confortables cumulent souvent l'absence de sanitaire et d'autres défauts. Les normes et les progrès techniques de construction ont permis d'améliorer le confort des logements : 76 % des ménages résidants dans des logements construits après 1990 ne se plaignent d'aucun défaut contre 50 % de ceux qui habitent des logements construits avant 1949. Trois quarts des propriétaires accédants jugent leur logement confortable contre un locataire du privé sur deux. C'est le cas de 64 % des propriétaires non accédants et des locataires du social. »[11]

Tableau 3 - Indicateurs de conditions de logement en 2010 selon le niveau de vie et le statut d'occupation (en %)[12]

	Aucun défaut	Un ou deux défauts	Trois défauts ou plus	Surpeuplement accentué	Surpeuplement modéré
Niveau de vie					
1er quartile (-)	52,3	43,4	4,3	4,5	14,2
2e quartile	61,6	35,7	2,5	1,2	5,4
3e quartile	67,7	30,4	1,9	0,6	1,8
4e quartile (+)	74,9	24,3	0,9	0,6	1,5
Statut d'occupation					
Locataire secteur social	53,7	34,6	1,7	2,0	14,8
Locataire secteur privé	55,1	40,0	4,9	5,4	7,3
Propriétaire accédant	74,4	24,5	1,1	0,8	3,7
Propriétaire non accédant	64,8	33,2	2,1	0,3	1,3
Ensemble	**64,1**	**33,4**	**2,4**	**1,6**	**5,3**

Source : Ménat S et Volat G (2012)

(11) Ménard S. , Volat G. (2012), « Conditions de logement de 2005 à 2010 : Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes », *Insee Première*, n° 1396, mars 2012.
(12) Lecture : 25 % des ménages au niveau de vie le plus faible sont 52,3 % à ne déclarer aucun défaut dans leur logement.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page25

Tableau 4 - Part des ménages déclarant des défauts (en %)

	2005	2010
Pas d'eau chaude courante	0,9	0,5
Pas de toilettes intérieures	1,4	0,9
Ni baignoire ni douche	1,3	0,9
Pas de chauffage central ou électrique	7,1	5,3
Fuite dans la toiture, murs ou fondations humides, moisissures (cadres de fenêtres ou sol)	12,2	11,7
Logements trop sombres, pas assez de lumière	8	9,1
Logements difficiles ou trop coûteux à chauffer	25,2	25,9

Source : Ménat S et Volat G (2012)

2. Le retour du "mal logement"

On assiste depuis 1995 à un retour de la question du mal logement. Dès cette date, la Fondation Abbé Pierre identifie celui-ci à cinq facteurs : l'absence de logement, les difficultés d'accès, le manque de confort et l'insalubrité, les difficultés de maintien, la mobilité difficile voire l'assignation à résidence (Fondation Abbé Pierre, 2013). Dans ce cadre, elle distingue aujourd'hui le *« nombre de personnes connaissant une problématique forte de mal-logement »* (3,5 millions de personnes) et celui des *« personnes en situation de réelle fragilité à court ou moyen terme »* (6,6 millions de personnes). En 1998, le rapport Bouché (1998) estime à un million le nombre de personnes habitant un logement indigne au-delà de ceux qui relèvent des immeubles menaçant ruine et/ou insalubres. Le terme d'indigne est une novation remarquable qui dépasse celui de l'insalubrité essentiellement lié à la santé. En effet, la dénonciation de l'atteinte à la dignité des habitants revêt une connotation humanitaire qui, au nom de la décence, mobilise le souci de la personne et relativise l'application de normes perçues comme trop techniques et aveugles aux situations individuelles et locales. Cependant l'évaluation quantitative du phénomène s'avérant difficile (des logements vétustes peuvent être équipés d'éléments de confort, la qualité des logements vacants est inconnue), le marché du taudis s'exerce pleinement en période de pénurie de logement, souvent en toute légalité, témoignant de la difficulté des pouvoirs publics à exercer leurs compétences. Ainsi la définition de l'habitat indigne donnée par la loi du 25 mars 2009 correspondrait à six cent mille logements, soit un million de personnes. Ce chiffre est minimal car on reconnaît aussi souvent que le parc ancien construit avant 1948 (un tiers du parc) peut être qualifié de « passoire thermique », dans laquelle trébuchent près de quatre

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page26

millions de ménages en difficulté de paiement. De la même façon, la présence de plomb dans les peintures de logements anciens concerne huit cent soixante-dix-huit mille logements, dans lesquels des cas de saturnisme infantile se révèlent envisageables.

On peut se demander si l'émergence du mal logement provient d'une exigence plus forte en termes de confort. On pourrait soutenir l'inverse dans la mesure où les critères retenus tant par le rapport Bouché que la Fondation Abbé Pierre renvoient à des situations humanitaires alarmantes. Cependant il ne reste plus, selon l'enquête nationale logement de 2006, que 354.000 logements sans confort sanitaire (contre 3 millions en 1984) c'est-à-dire n'ayant ni l'eau courante, WC intérieurs et installations sanitaires. De même, le surpeuplement accentué ne concerne plus que 183.000 logements (contre 290.000 en 1992). Mais l'INSEE considère aussi qu'un logement est « privé de confort » lorsqu'il fait partie d'un immeuble menaçant ruine ou présente des défauts d'équipements sanitaires ou de chauffage. En suivant les voies ouvertes par la loi DALO, qui permet de prendre en considération l'urgence de certaines situations, l'INSEE évalue à près d'un million le nombre de logements de mauvaise qualité. Si on ajoute à ce chiffre les 3,8 millions de ménages qui d'après l'enquête logement de 2006 consacrent deux fois plus de leurs revenus à la facture énergétique que la moyenne nationale, on retrouve les mêmes ordres de grandeur que ceux de la Fondation. Ainsi, on peut soutenir que la progression du confort d'habitat dans la société française est allée de pair avec un renforcement des normes. En période de précarité de l'emploi, le logement, devenu une condition importante de l'intégration sociale, fait l'objet d'une montée de revendications d'autant plus inquiètes que les situations marginales questionnent voire fragilisent les règles communes. D'un côté, les nombreux mouvements sociaux qui tirent la sonnette d'alarme sur la pénurie de logement et la précarité des conditions, provoquant l'adoption d'une loi reconnaissant l'urgence (la loi DALO) ; de l'autre, des déclarations politiques qui relèvent la prégnance des normes faisant obstacle à l'investissement immobilier[13], et pour couronner le tout, l'émergence de

(13) http://www.lemoniteur.fr/145-logement/article/actualite/21990991-benoist-apparu-il-faut-dereglementer-denormer-le-logement-en-france-comments
http://www.lemoniteur.fr/145-logement/article/actualite/21990991-benoist-apparu-il-faut-dereglementer-denormer-le-logement-en-france?tool=share
http://www.lemoniteur.fr/145-logement/article/actualite/21990991-benoist-apparu-il-faut-dereglementer-denormer-le-logement-en-france?tool=print
http://www.lemoniteur.fr/145-logement/article/actualite/21990991-benoist-apparu-il-faut-dereglementer-denormer-le-logement-en-france?tool=filer

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page27

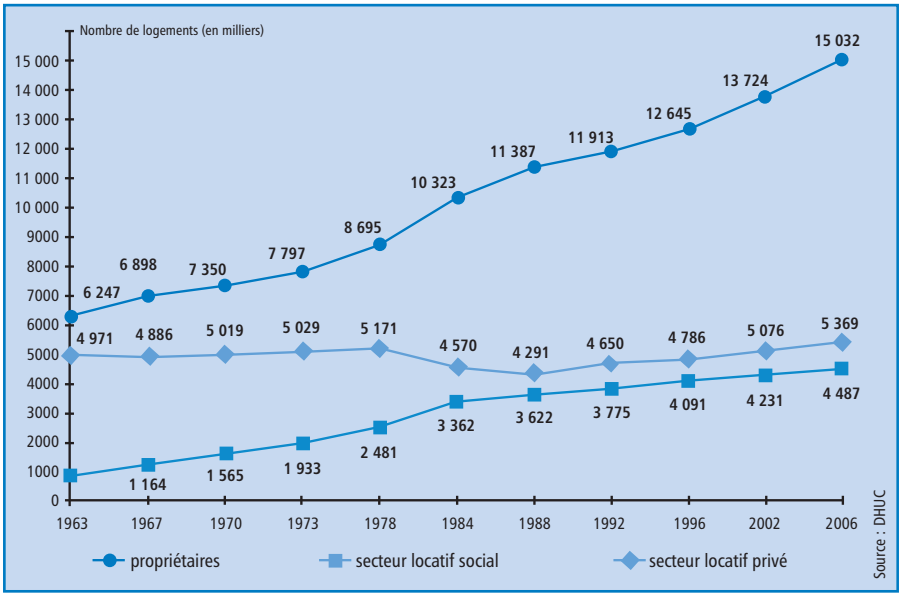
messages publics incitant le public à rechercher la sobriété énergétique : capteurs solaires, pompes à chaleur réduisant la facture, récupérateurs d'eau pluviale et capteur de présence qui mettent la maison en veilleuse et la sécurisent, système double flux permettant de réchauffer l'air entrant l'hiver, et pour les plus modestes isolation et adaptation des moyens de chauffage.

3. Caractéristiques du parc locatif confronté à la question du logement durable

Cependant, pour éclaircir cette controverse, il convient d'abord de dresser un portrait des acteurs du parc locatif et des enjeux des nouvelles normes de logement durable.

Le parc locatif représente en France moins de dix millions de logements dont 4,4 dans le parc de logements sociaux, et 5,1 dans le parc privé. En son sein, ce parc privé compte 3,5 millions en copropriété et 1,6 million relevant de propriétaires d'immeubles entiers.

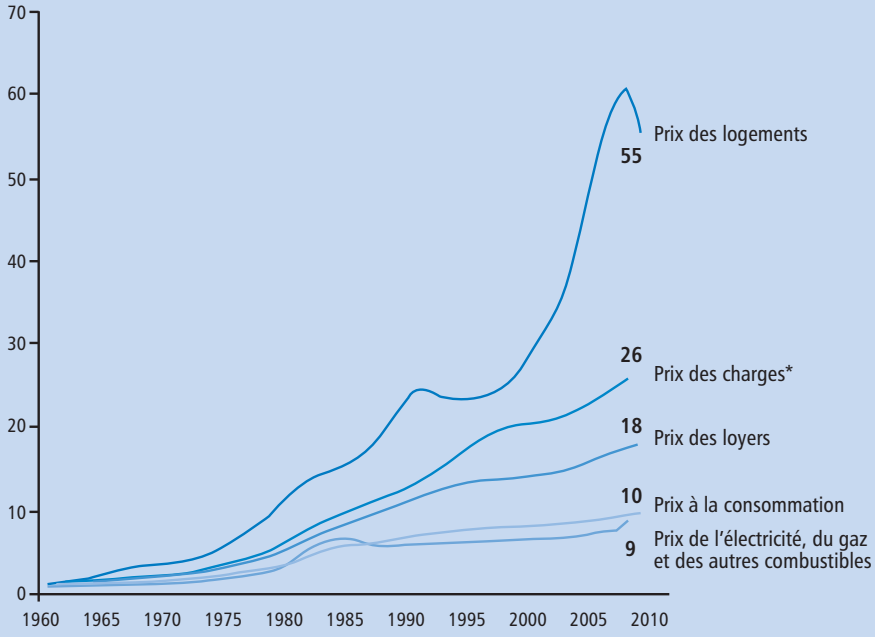
L'évolution récente des cinquante dernières années illustre une croissance modérée des deux parcs locatifs alors que le parc en propriété s'accroît très fortement, puisqu'il absorbe les deux tiers de l'accroissement annuel du parc (1 %).



livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page28

1°- Dans le parc social déjà existant, la problématique essentielle est la rénovation énergétique d'ensembles immobiliers construits depuis plus de trente ans : 50 % ont été construits entre 1949 et 1974, et 41 % depuis 1974. Dans ce cadre une convention État-Union sociale pour l'habitat (USH) du 26 février 2009 prévoit la rénovation de 800.000 logements sociaux dont 200.000 de classes F et G. Évalués à neuf milliards d'euros, le coût est soutenu par l'éco prêt de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) et par les locataires dans le cadre de la loi Molle de 2009. Sachant que les charges sont plus élevées dans le secteur social que dans le secteur privé (Jacquot, Jezequel, Minodier, 2004)[14], cette rénovation peut avoir des répercussions sur les dépenses des ménages, comme nous le verrons plus loin.

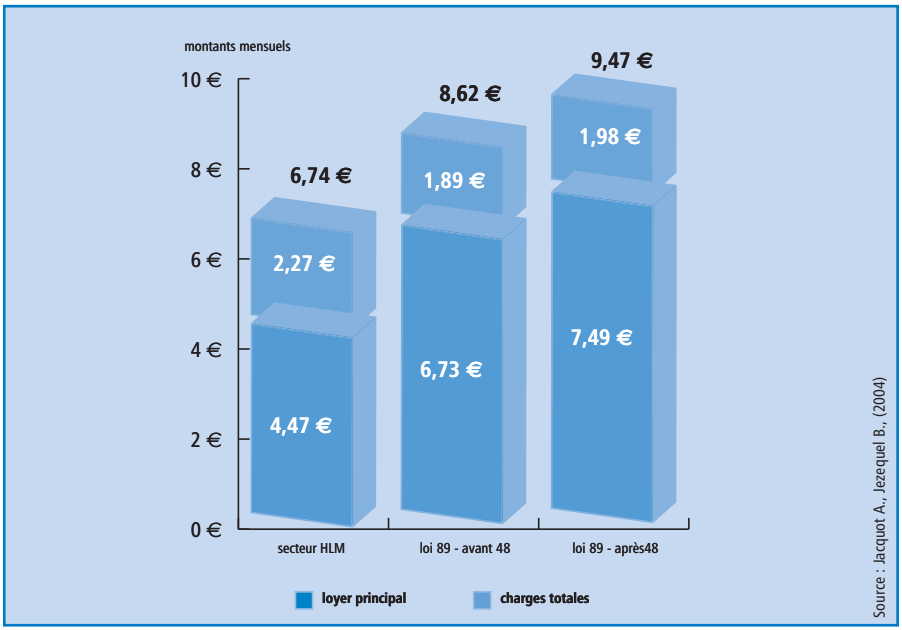
Évolution des prix des loyers, des charges et des prix à la consommation (base 1, 1960)



Sources : CREDOC, à partir des séries longues reconstituées par J. Friggit (CGEDD) pour la période 1946-1995, et de l'indice INSEE-notaires pour la période récente (1996-2009) pour les prix de l'immobilier, INSEE comptes nationaux pour les autres indices.
* Parmi les charges, on compte l'eau, les frais d'enlèvement des ordures ménagères, l'assainissement, le ramonage, les frais de gardiennage et l'entretien des ascenseurs.
Source : Jacquot A., Jezequel B., (2004)

(14) Jacquot A., Jezequel B., Minodier C. (2004), *Les charges dans le budget des locataires*, n° 990, novembre 2004 http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ip990.pdf.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page29



2°- La question des normes se pose aussi pour le parc de logements sociaux en construction, qui depuis plusieurs années n'est pas à la hauteur des ambitions politiques. À raison de 455.000 logements attribués en 2012 pour une file d'attente estimée à 1,7 million de demandeurs, l'habitat social peine à construire pour les plus défavorisés : à peine 30.000 PLAI (prêt locatif aidé d'intégration) financés en 2012 contre 55.000 PLUS (prêt locatif à usage social) et 33.000 PLS (prêt locatif social). Cependant en 2011 plus de 60 % des 125.000 logements sociaux ont obtenu un label BBC (bâtiment basse consommation) (contre 34 % en 2010). Or, on peut craindre, comme nous le verrons plus loin, que les labels énergétiques qui incitent le secteur public de l'habitat dans son rôle de précurseur limitent sa dimension très sociale.

3°- Pour le parc privé, la première question posée est celle de l'habitat ancien (41 % du parc de logements a été construit avant 1948) qui implique sa réhabilitation. Celle-ci concerne un parc souvent en copropriété et appartenant souvent à de petits propriétaires bailleurs : on compte à peine 5 % de personnes morales. Malgré des statistiques difficiles à réunir[15] une étude du CREST[16] (1996) partiellement confirmée par un sondage de

(15) On connaît mieux en France le profil socio économique des locataires que des propriétaires.
(16) CREST : Centre de recherche en économie et statistique.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page30

Particulier à Particulier (2010) montre que 2,8 millions de particuliers bailleurs privés se partagent un parc de plus de 5 millions de logements. La moitié de ces bailleurs sont de « petits propriétaires » : 60 % ne possèdent qu'un seul bien, 18 % en ont deux, et 20 % plus de trois. Selon PAP plus des trois quarts des bailleurs ont fait sciemment le choix d'un investissement locatif via les dispositifs de défiscalisation, 16,45 % ont hérité d'un bien loué, 25 % ont décidé de louer leur résidence principale ou secondaire. Selon la loi ENL (engagement national pour le logement, 2007), on relève dans ce parc privé 354.000 logements sans confort sanitaire et un million présentant un défaut grave (absence d'installation sanitaire ou de coin cuisine, installation de chauffage insuffisante ou mauvaise isolation, infiltrations d'eau, électricité non conforme). En outre, 3 millions de locataires y souffrent de précarité énergétique. Plus de 31 % des ménages relevant du premier décile des revenus (les 10 % des ménages les plus pauvres) sont locataires du parc privé, soit presque autant que dans le parc social (34 %). La part des ménages dont le taux d'effort pour se loger dépasse 40 % de leur revenu est de 15 % dans le secteur public contre 22 % dans le parc privé. Néanmoins, selon l'ONPES[16] (2011) les locataires modestes[17] de ce parc locatif privé occupent plus souvent des logements surpeuplés (30 % contre 17 % dans le parc locatif social), 9 % n'ont pas de chauffage ou un outillage sommaire (2 % dans le parc social), 4 % ont des WC ou des douches à l'extérieur du logement (0 % dans le parc social).

La question des normes se pose donc sévèrement pour le parc locatif ancien. Avec l'agence nationale pour l'habitat (ANAH), l'État a mis en place des dispositifs pour soutenir, en plus des propriétaires occupants modestes, les bailleurs privés qui acceptent de mettre en œuvre pendant neuf ans des loyers maîtrisés. Cependant, on ne compte que 6.200 logements à loyers maîtrisés en 2012 pour 1,5 million de relocations annuelles privées sur le territoire métropolitain, soit moitié moins qu'en 2011, et quatre fois moins qu'en 2010, ce qui s'explique par les réorientations stratégiques de l'ANAH.

4°- Ces données contrastent avec les caractéristiques du parc locatif des investisseurs privés dans le neuf. Selon une note du Commissariat Général au Plan de 2010 (n°102) *« Depuis 1984, les pouvoirs publics encouragent l'investissement locatif privé à travers des mesures d'incitation fiscale. Entre 1995 et 2009, près de 1 million de logements ont été acquis dans le cadre de ces dispositifs, ce qui représente 20 % de l'ensemble de la*

(16) ONPES : observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale.
(17) Les 30 % des ménages ayant les revenus les plus faibles par unité de consommation.

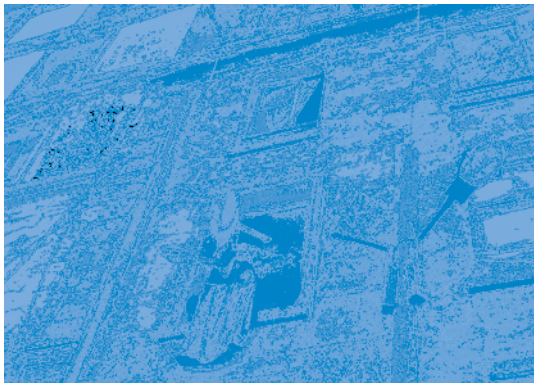
livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page31

construction neuve des quinze dernières années, plus de 50 % de la construction neuve destinée à la location, et près de 80 % de la construction de logements loués dans le parc privé ». Un rapport de l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) montre une montée en régime de l'investissement locatif depuis 1995 de 26.000 à 63.000 en 2007. Nous n'entrerons pas dans le débat sur le rôle de l'investissement locatif sur les marchés locaux et le succès de ces produits immobiliers. Nous voulons surtout souligner que les dispositifs fiscaux sont fortement associés à des loyers règlementés et à des labels qui encouragent la construction de logements aux normes du durable en termes d'économie d'énergie. Par exemple en 2013, le label BBC Effinergie qui s'enorgueillit de 234.000 logements labellisés dont 185.000 logements collectifs, intègre ces produits. Ces logements très confortables impliquent aussi de nouveaux équipements et usages.

La constitution de ce parc très bien équipé et durable le rapproche du logement social neuf auquel des caractéristiques durables sont requises. Dans les éco quartiers où ces constructions se côtoient voire cohabitent, les nouvelles normes sont certainement des éléments de distinction sociale. Ils se distancient d'autant du parc locatif privé ancien qui ne dispose pas d'une telle dynamique, au contraire du parc social classique qui aborde progressivement sa rénovation énergétique. Une dynamique normative est à l'œuvre et contribue à différencier le parc immobilier. Comment opère-t-elle ? Quels sont ses effets sur la valeur des logements ? Quels sont ses effets sur les rapports sociaux locatifs ?

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page32

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page33



CHAPITRE 2

ÉLÉMENTS HISTORIQUES SUR LES RÈGLES D'HABITATION

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page34

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page35

Éléments historiques sur les règles d'habitation

Comprendre les règles et leur accumulation au cours de l'histoire, la pérennité de certaines et l'oubli d'autres nécessite une contextualisation historique. Pour la France, il nous a semblé pertinent de définir celles-ci en fonction des périodes qui ont structuré le domaine immobilier : l'intervention de l'État dans le domaine du logement au nom de la lutte pour la Santé Publique (1850-1950), l'apparition de l'État constructeur notamment de logements sociaux (1950-1975), l'émergence d'un État animateur de politiques publiques de plus en plus individualisantes (à partir des années 1980).

1. Les normes hygiénistes et leurs transformations en règles juridiques : un dispositif prescriptif

Les normes hygiénistes se caractérisent par leur application prescriptive, c'est-à-dire visant la mise en œuvre de conseils par les personnes concernées. Celles-ci émergent au XIX^{e} et XX^{e} siècles dans un contexte de fortes tensions autour de la santé publique qui correspond alors au plus solide fondement de l'action publique, même lorsqu'elle se penche sur le

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page36

social. La ville y est perçue comme un organisme vivant ce qui accroît l'intérêt pour la santé publique. C'est donc au nom de l'ordre public, soutenu par l'argument de la santé (le bien-être, la bonne constitution de la population nationale) que nous disposons d'articles de lois indiquant précisément des éléments techniques sans les confier à d'autres autorités, comme nous le verrons plus loin.

Les normes hygiénistes se fondent sur la promotion de nouveaux équipements sanitaires qui ont non seulement permis une baisse de la mortalité dans les pays développés mais aussi introduit un nouveau code culturel, autour de l'eau (Bourdelais, 2003[18]). De nouvelles intolérances sont apparues entraînant le repliement sur l'espace privé et le rejet de la promiscuité. La hantise des *« exhalaisons putrides »* a légitimé une volonté de maîtrise du sous-sol urbain. Celle-ci a rapproché les médecins, soucieux de la contagion, et les ingénieurs attachés à l'assainissement des espaces publics et privés, à la construction de réseaux sanitaires souterrains et à l'épandage en grande banlieue. Elle a permis la structuration d'un réseau d'observateurs sociaux (Fijalkow, 1998).

Certes, les règles de salubrité propres à la vie collective ont bien avant les hygiénistes organisé les interactions humaines (Ancien Testament). De même, la relation de l'hygiène et du milieu de vie est explicite depuis Hippocrate. Cependant, l'hygiénisme du XIX^{e} siècle s'inscrit profondément dans la transformation du rôle des pouvoirs publics en accroissant leur mission de protection des populations face aux maladies. Par exemple, la loi du 11 septembre 1789 rappelle les fonctions propres au pouvoir municipal : faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

La loi de 1850 sur les logements insalubres, première loi d'urbanisme pour certains auteurs, est issue de cette posture. Ce texte, qui fait suite à une vague d'épidémies (dont le choléra de 1832), n'édicte pas de normes mais stipule que des commissions spécialisées pourront visiter, à la suite d'une plainte, les appartements mis en location dont les caractéristiques sont de « nature à porter atteinte à la vie ou à la santé des occupants ». Les dites commissions pourront condamner les propriétaires à réaliser des travaux d'assainissement. Ainsi, le travail des commissions, soucieuses d'homogénéiser leurs jugements, a permis de définir des critères universels

(18) Bourdelais P. (éd.) (2001), *Les Hygiénistes : enjeux, modèles, pratiques,* Belin.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page37

et mesurables de salubrité comme la présence d'équipements sanitaires dans l'immeuble et le logement, des réseaux d'eau potable et usée, l'éclairage des pièces habitées, leur dimension minimale. Parmi les critères de l'insalubrité inhérente à l'habitation figurent surtout les défauts du logement (pièces sans jour, approvisionnement en eau, systèmes d'évacuation) qui se manifestent par l'humidité, le défaut d'air et de lumière, l'exiguïté des logements, la malpropreté. La commission impose donc aux propriétaires le nettoiement, l'ouverture d'une fenêtre, la création d'un vasistas, la suppression de cloisons, le pavage des cours. À Paris, ces normes prennent la forme de statistiques, lorsqu'elles pénètrent dans les questionnaires du recensement de 1891 en même temps que la mesure de l'encombrement des ménages. Grâce à l'action militante du docteur Jacques Bertillon, fondateur de *l'Alliance nationale pour l'accroissement de la population française* et directeur du Service de statistique municipale, le surpeuplement des logements (défini ainsi lorsque le nombre de personnes est double du nombre de pièces) devient le symptôme des inégalités sociales et spatiales dans la ville. Les critères retenus pour définir la notion de « pièce » dans un logement renvoient à l'habitabilité puisque les dites pièces doivent être chauffées et assez grandes pour accueillir un lit. Sa statistique permet l'identification des quartiers populaires touchés par la crise du logement et un taux élevé de mortalité (Fijalkow, 1998). Elle plaide aussi pour un effort accru d'équipements publics comme le raccordement au réseau d'égout (loi de 1884). Cependant, l'alimentation en eau potable des logements n'est pas reconnue comme un critère de salubrité par les autorités juridictionnelles avant 1900, un puits pour une dizaine de logements apparaissant comme suffisant. Il en est de même des cabinets d'aisance, extérieurs aux logements et partagés entre plusieurs locataires. Au tournant du siècle, la popularité des théories pastoriennes conduit à la mise en place de « casiers sanitaires des maison » permettant de détecter les « immeubles et les îlots insalubres », en raison de la fréquence de la mortalité tuberculeuse, imputée au bâti dense des grandes villes où le soleil et la lumière ne pénètrent pas. Ces dispositifs visent les centres des agglomérations mais ne se désintéressent pas de l'habitat pavillonnaire qui se développe spontanément dans la ceinture des grandes villes (la « zone ») et en banlieue.

Ainsi la loi de 1902, premier texte de santé publique, stipule dans son article 11 que *« Dans les agglomérations de 20.000 habitants et au-dessus, aucune habitation ne peut être construite sans un permis du maire constatant que, dans le projet qui lui a été soumis, les conditions de*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page38

salubrité prescrites par le règlement sanitaire, prévu à l'article 1°, sont observées ». Cependant les règlements sanitaires, qui relèvent de pouvoirs communaux peu armés techniquement, reposent le plus souvent sur des règlements départementaux établis en suivant un modèle émanant du pouvoir central.

Dans ces règlements types, l'habitabilité des locaux est donc définie par les critères suivants (Règlement sanitaire type de 1905) :

• une installation intérieure d'alimentation en eau potable provenant de la distribution publique, d'une source ou d'un puits reconnu potable et d'une évacuation réglementaire des eaux usées et des eaux pluviales pouvant être assurée en permanence ;

• lorsque des logements sont desservis par un ou plusieurs cabinets d'aisance communs, le nombre de ceux-ci est déterminé en tenant compte du nombre de personnes appelées à en faire usage, sur la base d'au moins un cabinet par 10 occupants ;

• les pièces principales et les chambres isolées doivent être munies d'ouvertures donnant de l'air libre et présentant une section ouvrante permettant une aération satisfaisante et correspondant au moins à 1/10 de la surface de la pièce ;

• l'éclairement naturel au centre des pièces principales ou des chambres isolées doit permettre, par temps clair, l'exercice des activités normales de l'habitation sans le secours de la lumière artificielle ;

• l'une au moins des pièces principales de logement doit avoir une surface supérieure à neuf mètres carrés ;

• les autres pièces d'habitation ne peuvent avoir une surface inférieure à sept mètres carrés ;

• la hauteur sous plafond ne doit pas être inférieure à 2,30 mètres.

Les normes sont désormais traduites par des règles coercitives. Ainsi à Paris :

• il est interdit d'habiter les caves, sous-sols, combles non aménagés ;

• les locaux doivent être chauffés, avoir une alimentation en eau potable et un orifice d'évacuation ;

• il doit y avoir au moins un cabinet de toilette pour 10 occupants ;

• les pièces principales et les chambres isolées doivent être munies d'ouvertures donnant à l'air libre ;

• au moins une des pièces principales de logement doit avoir une surface supérieure à 9 m² ;

• la hauteur sous plafond ne doit pas être inférieure à 2,20 m.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page39

La non application de ces critères permet, au nom de la loi de 1902, la non délivrance du permis de construire ou, si le logement existe déjà, une interdiction à l'habitation tant par le propriétaire que par le locataire concerné.

Aujourd'hui les règles minimales de construction sont fixées dans les plans locaux d'urbanisme (anciennement plan d'occupation des sols) et le cas échéant dans les règles générales d'urbanisme figurant dans le Code de l'urbanisme notamment dans les articles R 111-1 qui définit le logement comme un lieu comprenant *« d'une part, des pièces principales destinées au séjour ou au sommeil, éventuellement des chambres isolées et, d'autre part, des pièces de service, telles que cuisines, salles d'eau, cabinets d'aisance, buanderies, débarras, séchoirs, ainsi que, le cas échéant, des dégagements et des dépendances ».* Les règles édictées, qui se donnent pour objet de préserver la salubrité publique, la sécurité publique, le patrimoine, l'environnement et les paysages, permettent à l'autorité compétente d'émettre des prescriptions ou de refuser un projet. Elles s'attachent notamment à la localisation, la desserte, l'implantation et l'architecture des constructions, ainsi qu'au mode de clôture. Ainsi, le 1er alinéa de l'article R 111-2 du Code de la construction et de l'habitation applicable aux logements neufs, dispose que la surface et le volume habitables d'un logement doivent être de 14 m² et de 33 m³ au moins par habitant prévu lors de l'établissement du programme de construction pour les quatre premiers habitants et de 10 m² et 23 m³ au moins par habitant supplémentaire au-delà du quatrième.

2. Les règles coercitives de l'État constructeur

Les règles de l'État constructeur des Trente Glorieuses correspondent à des rythmes de construction élevés (culminant à plus de 500.000 unités annuelles en 1972) et à une intervention directe des pouvoirs publics dans la politique du logement. Cependant, à la différence des règles hygiénistes, elles ne visent pas à limiter une pratique. On dira plus qu'elles se fixent des « normes d'objectifs » qui reflètent non seulement l'idéal à atteindre en matière de conditions de logement vues sur le plan technique (équipements, superficies...), mais aussi le rapport entre l'État et le Marché, qu'il s'agisse de réguler le parc de logements anciens, d'offrir un produit de qualité faisant concurrence au secteur privé, ou de limiter les situations abusives. Dans le logement social, ces

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page40

normes d'objectifs techniques se doublent d'objectifs relatifs aux types de clientèles et de normes de comportement dans l'habitat. Ils correspondent à une vision fonctionnelle de la ville dans laquelle le logement est un élément de la « machine urbaine » pour paraphraser Le Corbusier.

2.1. Concernant le parc de logements anciens

Après guerre, la volonté de maîtriser les tensions sur le marché locatif et de relancer la construction neuve a conduit à la mise en œuvre de la loi de 1948 édictant un loyer scientifique en fonction des aménités du logement. Ainsi, le décret n° 48-1881 du 10 décembre 1948 définit un classement des locaux en cinq catégories en fonction de différents critères tenant essentiellement à la qualité de la construction, au confort et à l'équipement sanitaire. Ces critères constituent des valeurs implicites correspondant à une certaine représentation de la modernité. La surface réelle du logement est donc « corrigée » par les éléments de confort, l'état d'entretien de l'immeuble, son exposition et son ensoleillement. La loi du 1er septembre 1948 reconnaît deux classes de pièces d'habitation : les pièces "principales", avec un minimum à 9 m^2, et les pièces "secondaires", dont la surface peut descendre jusqu'à 7 m^2. La surface de chacune des pièces et des annexes est aussi affectée par un coefficient tenant compte de leur éclairement et de leur ensoleillement ; on ajoute des mètres carrés pour chacun des éléments de confort sanitaire. Un loyer plein au sens de la loi du 1er septembre 1948 est constitué d'une cuisine séparée (ou pour le moins identifiée), w.-c. avec chasse d'eau, et salle d'eau avec douche ou baignoire.

En 1986, alors que la règlementation des loyers sous l'emprise de la loi de 1948 fait débat entre les pouvoirs publics, les propriétaires et les locataires, un décret Normes Minimales d'habitabilité permet de sortir sous certaines conditions les logements sous l'emprise de la loi de 1948. Ce texte met fin à des années de querelles animées par les sorties frauduleuses de la loi de 1948 par des propriétaires ou des marchands de biens irrespectueux de la loi, des « retours à la surface corrigée » réclamée aux juges par les associations de locataires, sans oublier l'argument des petits bailleurs selon lesquels la loi de 1948 ne leur permettrait pas d'entretenir correctement leurs immeubles. De ces débats, le décret fait émerger un certain nombre de principes conditionnant une sortie progressive de la loi de 1948. Ainsi :

« Un logement comprend au minimum une pièce d'habitation et les pièces de service attenantes suivantes : cuisine ou coin cuisine, salle d'eau et

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page41

cabinet d'aisance, celui-ci pouvant être situé dans la salle d'eau ; cette pièce d'habitation doit avoir au moins neuf mètres carrés lorsque la cuisine est séparée ou au moins douze mètres carrés lorsqu'il existe un coin cuisine.

La hauteur sous plafond des pièces d'habitation et de la cuisine est égale au moins à deux mètres vingt. Toutefois, celle-ci peut être inférieure à deux mètres vingt, sans être inférieure à deux mètres, à condition que le logement n'ait pas subi de division en hauteur depuis le 1er septembre 1948.

(...)

Toute pièce d'habitation est pourvue d'un ouvrant donnant à l'extérieur du bâtiment permettant une aération et un éclairement suffisants et assurant le bon usage du logement et la conservation du bâtiment.

Toute pièce de service est pourvue d'un ouvrant donnant à l'extérieur du bâtiment ou, à défaut, est équipée d'un système d'évacuation débouchant à l'extérieur du bâtiment et assurant le bon usage du logement et la conservation de ce bâtiment.

(...)

La cuisine ou le coin cuisine est intérieur et comprend un évier avec siphon raccordé à une chute d'eaux usées, sur lequel sont installées l'eau potable froide et l'eau chaude. La cuisine ou le coin cuisine est aménagé de manière à pouvoir recevoir un appareil de cuisson (à gaz ou électrique) ou possède un conduit d'évacuation de fumée en bon état.

(...)

Salle d'eau et cabinet d'aisance :

La salle d'eau est intérieure au logement, constitue une pièce séparée et comporte une baignoire ou une douche et un lavabo munis de siphons et alimentés en eau chaude et froide.

Le cabinet d'aisance est intérieur au logement, constitue une pièce séparée, à moins qu'il ne fasse partie de la salle d'eau, et est pourvu d'une cuvette à l'anglaise et d'une chasse d'eau. S'il est équipé d'une fosse étanche, la chasse d'eau peut être remplacée par un simple effet d'eau.

Le cabinet d'aisance est séparé de la cuisine et de la pièce où sont pris les repas. Les sols sont étanches et les parois situées autour de la douche et de la baignoire sont protégées contre les infiltrations.

(...)

Le logement est alimenté en électricité, et, le cas échéant, en gaz. Ces alimentations, ainsi que la ventilation des pièces où le gaz est utilisé, répondent aux besoins normaux des usagers ; ces installations doivent assurer la sécurité des utilisateurs.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page42

Les nouvelles installations électriques et les nouvelles alimentations en gaz éventuelles, ainsi que la ventilation des pièces où le gaz est utilisé, sont conformes à la réglementation.

(...) :

Les installations d'eau intérieures au logement assurent la permanence de la distribution avec une pression et un débit suffisants.

(...)

Les sols, murs, plafonds des logements ou locaux ci-dessus ne présentent pas d'infiltration ni de remontée d'eau. Les ouvrants sont étanches à l'eau et en bon état de fonctionnement.

(...)

L'immeuble ne présente pas de défaut d'entretien grave. Le gros œuvre (murs, charpentes, escaliers, planchers, balcons) est en bon état d'entretien.

La couverture, ses raccords et ses accessoires sont étanches. »

Les normes implicites de ce texte se démarquent de l'idéal moderniste de la loi de 1948. En effet elles prolongent plutôt les dispositions encourageant la réhabilitation de l'ancien mis en place progressivement avec la création de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) en 1971. Cette organisation para publique alimentée par une taxe additionnelle au droit de bail versée par les propriétaires se fixe comme objectifs : *« de promouvoir et faciliter l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation d'immeubles d'habitation ou de logements, ainsi que l'exécution de la transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale ».* L'ANAH remplace le Fond National pour l'Amélioration de l'Habitat, créé en 1945 qui avait pour objet d'aider les propriétaires d'immeubles anciens à usage d'habitation, lors de travaux de réparation, d'assainissement et d'amélioration, en prélevant une taxe sur les loyers. L'aide financière s'effectuait sous forme de subventions ou de bonifications d'intérêts. Cependant, dès l'ordonnance du 10 septembre 1962 ce fond est mobilisé pour le logement des rapatriés d'Algérie. En 1971, la création de l'ANAH correspond à une nouvelle mobilisation pour l'habitat ancien locatif. Elle se destine exclusivement à l'amélioration des logements locatifs privés construits avant 1948 et qui ne disposent pas des trois éléments de confort : WC, salle de bains, chauffage central. Depuis 2002, les objectifs de l'ANAH, sur lesquels nous reviendrons, sont de trois ordres : développer un parc de logements privés à loyers maîtrisés, accessible à des

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page43

ménages disposant de ressources modestes ; le deuxième objectif s'attache à la lutte contre l'insalubrité, la préservation de la santé, la sécurité dans les logements ; le troisième volet vise à amplifier la prise en compte du développement durable dans l'habitat.

2.2. Concernant les logements sociaux

Plus encore que dans le secteur de l'habitat ancien, les normes référentielles s'attachant à un logement idéal sont présentes dans le secteur social dès les années 1950, alors que la France ne comptait à l'époque guère plus que 300.000 logements sociaux. Ces règles définissent : a) Le public destinataire de logements qui constituent encore une ressource rare ; b) La nature de ces logements en termes de construction (surface, disposition, équipements ; c) Le comportement attendu des futurs occupants. Nous ne nous préoccuperons ici que du second aspect des normes de logements sociaux bien que nous remarquerons à de nombreuses reprises combien les deux aspects interférent.

En effet, depuis la loi Bonnevay de 1912 qui a donné naissance officielle aux Habitations à Bon Marché financées avec un concours de fonds publics, la notion de confort a fait l'objet de nombreuses réflexions. À cette époque, les normes du logement social destiné aux familles relogées de taudis et d'îlots insalubres se caractérisent par leur sobriété et leur caractère spartiate bien que totalement salubre (Flamand 1989[19]). Il s'agit d'éduquer ces familles, de leur apprendre à habiter dans des deux pièces qui peuvent ne s'étendre que sur 30 m^2. Mais les bailleurs sociaux, qui ont aussi pour mission de loger des familles ordinaires, voire des classes moyennes, développent aussi des typologies de logement plus généreuses en termes de surface et de confort. Cependant Henri Sellier, ancien Président de l'Office HBM du Département de la Seine et ancien ministre considère que des normes plus rigoureuses doivent gouverner le logement social. Ainsi écrit-il en 1944 dans un article intitulé « le logement normal » (*Cahiers du Musée Social*, n°1), que :

« Le logement normal de la famille française doit comporter au minimum :
- Une chambre à coucher pour les parents (12 m^2 au minimum) ;
- Une chambre à coucher pour deux enfants de chaque sexe ou un individu isolé (9 m^2 au minimum) ;

(19) Flamand J-P. (1989), *Loger le peuple, essai sur l'histoire du logement social.* Paris, La Découverte.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page44

- Une salle familiale : 12 m² au moins pour les logements comprenant deux chambres à coucher au maximum, cette surface étant majorée de 3 m², jusqu'à 22 m², par chambre à coucher supplémentaire ;
- Une cuisine et un W. C.
La cuisine peut être aménagée dans la salle familiale si elle est ventilée directement et est susceptible d'en être séparée par un rideau mobile. Dans ce cas, la surface de la salle familiale doit être augmentée de 6 m².
- Un réduit isolable doit être aménagé pour les soins de toilette des occupants du logement.
- Dans les habitations collectives, l'eau courante, le gaz et l'électricité doivent être installés.

Il en est de même dans les habitations individuelles construites en bordure d'une voix canalisée.

Précision : Les logements H. B. M. sont attribués à raison d'une cuisine et une salle familiale par famille, plus une chambre à coucher pour un ménage de parents, une chambre pour deux individus de chaque sexe, une chambre pour chaque individu isolé.

Si le chef de famille est seul (célibataire, veuf ou divorcé) il n'y a pas de chambre spéciale pour les parents.

À l'extrême rigueur, la salle familiale sans cuisine peut être considérée comme servant de chambre à coucher à un enfant de moins de 12 ans. »

Ces objectifs sont revus à la baisse dans les années suivantes. Lorsqu'en 1953, le logement social s'inscrit dans un engagement volontaire de l'État, au travers du plan Courant (arrêté du 30 décembre 1953), les ambitions normatives du parc social sont examinées en fonction des prix plafonds et des clientèles visées.

Ainsi, sur le plan des surfaces, les logements varient de 30 m² pour un studio à 90 m² pour un cinq pièces, soit 45 m² pour un deux pièces, 62 m² pour un trois pièces et 74 m² pour un quatre pièces. Les HLM dits « économiques » ont une surface 10 % inférieure. On observe aussi d'importantes variations sur le type de logement social (HBM A, HBM B, Logecos, PSR, PLR, etc.). En effet, si on s'attache aux "logements à loyer moyen" (LLM) destinés à la « classe moyenne », non seulement les surfaces et les nombres de pièces sont un peu plus importants mais on ajoute surtout que les logements devront "comporter l'eau, le gaz et l'électricité". En effet, la réglementation de 1953 perpétue la distinction, introduite en 1947, entre les HLM "A" et "B". Dans les HLM "A", la cuisine s'accroît au détriment du séjour, au contraire des HLM "B", où le séjour

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page45

est privilégié. Cependant, l'urgence de la construction conduit à entériner l'effondrement des surfaces minimales pour l'ensemble des HLM : une surface minimale de 5 m² pourra suffire dans le cas des cuisines. Le même arrêté dispose (article 6) que transitoirement la construction de chambres de 7 m² est envisageable. Ce recul notable par rapport à la loi de 1902 sera rattrapé au cours des années 1960 par de nombreux arrêtés qu'il serait trop long de rappeler. Cependant, on retiendra que les règles de construction s'avèrent dans les années 1960 relativement fluctuantes dans le logement social. Il n'en est pas de même des règles fixant les normes d'habiter qui s'attachent aux comportements des personnes, notamment dans les cités de transit qui représentent le cadre le plus strict du monde des HLM dans la mesure où elles s'attachent à vouloir « apprendre à habiter » à des populations venant d'Algérie et vivant en bidonville[20].

Lorsque, au tournant des années 1970, l'État recompose son intervention dans le logement, notamment en restreignant « l'aide à la pierre » (aux constructeurs) au profit de « l'aide à la personne » (destinée aux ménages) (loi du 3 janvier 1977), les éléments qualitatifs sont plus nettement pris en compte. C'est ainsi qu'en 1978, l'arrêté fixant les normes de surfaces minimales des logements conventionnés par l'État en lien avec les normes minimales d'habitabilité établit à 9 m² la surface minimale d'une pièce (ou d'une pièce isolée) et à 16 m² celle d'un logement qui comporte au moins « une pièce principale et une pièce de service (soit salle d'eau, soit cabinet d'aisance), un coin cuisine pouvant être éventuellement aménagé dans la pièce principale ». Il ressort de cet arrêté qu'aucune pièce ne peut mesurer moins de 7 m², et que la dimension des logements est fonction du nombre de personnes dans le ménage (voir tableau). Les prescriptions insistent aussi sur l'équipement sanitaire, le chauffage et l'isolation thermique du bâtiment. Ainsi l'habitabilité est elle définie en annexe 1, a) par la sécurité, la salubrité et l'équipement de l'immeuble (étanchéité, gros œuvre, canalisations), b) par la sécurité, la salubrité et l'équipement du logement (normes dimensionnelles, ouverture et ventilation, coin cuisine, gaz et électricité, w-c intérieurs, chauffage). L'annexe 2 s'attache à l'accessibilité de l'immeuble aux handicapés physiques et l'annexe 3 aux prestations et travaux à prendre en compte pour économiser l'énergie.

(20) Cohen M., David C., « Les cités de transit : le traitement urbain de la pauvreté à l'heure de la décolonisation », *Métropolitiques*, 29 février 2012.
URL : http://www.metropolitiques.eu/Les-cites-de-transit-le-traitement.html.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page46

Arrêté de 1978 relatif aux normes minimales d'habitabilité

Secteur groupé	Secteur diffus	Surface habitable minimale (en m²)	
Type de logement	Situation de famille	Construction neuve	Acquisition de logements existants
I	Sans objet	18	16
I bis	Personne seule ou ménage sans personne à charge	30	27
II	Personne seule ou jeune ménage avec 1 personne à charge	46	41
III	Personne seule ou ménage avec 1 personne à charge	60	54
IV	Personne seule ou ménage avec 2 personnes à charge	73	66
V	Personne seule ou ménage avec 3 personnes à charge	88	79
VI	Personne seule ou ménage avec 4 personnes à charge	99	89
VII	Personne seule ou ménage avec 5 personnes à charge	114	103
Par pièce supplémentaire	Par personne à charge supplémentaire	+12	

Source : Arrêté de 1978 Ministère du logement et de la construction

Ces normes de surface et d'habitabilité qui gouvernent aujourd'hui la production de logement social (ainsi que les logements privés conventionnés) sont étroitement liées au système de conventionnement qui permet l'octroi d'aides sociales aux locataires. Les normes de surface minimum se trouvent donc dans les textes relatifs à l'allocation logement, ces derniers représentant les situations limites au delà desquelles le logement, qui s'avère inhabitable ne peut guère recevoir d'encouragement de la collectivité publique, ce qui toutefois ne l'empêche pas de se louer. S'agissant de l'allocation de logement à caractère social (ALS), le logement doit avoir outre l'accès à l'eau potable et des moyens d'évacuation des eaux usées, une surface habitable d'au moins 9 m² pour une personne seule, de 16 m² pour un couple, augmentée de 9 m² par personne en plus. Pour pouvoir bénéficier de l'allocation de logement (AL), le logement doit présenter une surface habitable au moins égale, pour un ménage sans enfants, à 16 m², augmentée de 9 m² par personne en plus.

2.3. Concernant l'habitat hors normes : des dispositifs curatifs comme la lutte contre l'habitat insalubre et indigne

La loi de 1964 relative à la résorption des bidonvilles avait déjà permis de traiter la dimension foncière en donnant pouvoir aux communes pour exproprier des terrains les campements installés, afin de les aménager et d'y construire des cités de transit. Mais la loi dite Vivien rappelle encore en 1970 l'existence de

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page47

stock de logements insalubres dans le tissu ancien, au sens qui lui est donné par la loi de 1902. Un logement est dit insalubre lorsqu'il présente, par lui-même ou par ses conditions d'occupation, un danger pour la santé de ses occupants et du voisinage. Voulant lutter contre les « marchands de sommeil » (emploi à l'usage d'habitation de locaux insalubres non destinés à cet effet : caves, locaux d'activité, sous sols, combles), la loi instaure des procédures spéciales d'urbanisme dites « de résorption de l'habitat insalubre ». En effet, le préfet (et ses services) dispose d'un pouvoir de police spéciale lui permettant de mener rapidement une procédure d'expropriation. Dans les cas d'îlots insalubres, il peut être saisi par les conseils municipaux intéressés.

Si l'insalubrité est constatée et qu'on ne peut pas y remédier, le préfet prononce « l'interdiction définitive d'habiter ». Il peut même prescrire, le cas échéant, la démolition de l'immeuble. Bien entendu, cette interdiction empêche les biens concernés d'êtres vendus.

Si une possibilité de remédier à l'insalubrité de l'immeuble persiste, le préfet prescrit les mesures appropriées et les délais d'exécution. Les travaux seront aux frais du propriétaire. En cas de carence du propriétaire, le maire, puis le préfet peuvent faire réaliser les travaux d'office, aux frais du propriétaire.

Tous les immeubles et périmètres qui ont fait l'objet d'une déclaration d'insalubrité peuvent faire l'objet d'une procédure d'expropriation, afin de démolir puis de reconstruire des logements neufs. De plus, l'indemnité est calculée sur la valeur du terrain nu sans tenir compte des bâtiments (déduction faite des frais entraînés par leur démolition). Parfois, l'insalubrité est doublée d'un « arrêté de péril » lorsque la stabilité des bâtiments ou la sécurité des occupants, des riverains ou des passants est mise en cause.

L'ensemble de la loi repose sur une grille d'étude des immeubles mise en place en 1971. Elle s'attache à coter (« bon, médiocre, mauvais ») la disposition générale du plan des logements (volume et surface), la nature de la construction et des matériaux, la présence d'humidité, l'aération, la possibilité de chauffage, la qualité des équipements y compris sanitaires, l'entretien (voir annexe). Les équipements de confort occupent une place prépondérante dans la cotation. Cependant, en comparaison des dispositifs sophistiqués mis en place depuis la loi de 1948, jusqu'aux règles de construction de logements sociaux, la dimension appréciative de cette grille est surprenante dans la mesure où elle fait plus volontiers appel au jugement qu'à la mesure quantitative soutenue par des critères stricts. Cela peut se comprendre dans la mesure où la loi Vivien s'exerce dans un cadre curatif, destiné à faire supprimer les dernières poches d'insalubrité.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page48

3. Les règles individualisantes de l'État animateur

Les dispositifs mis en œuvre dans les années 1980 se caractérisent : a) par un affichage éthique marquant un ressentiment à l'égard de la contradiction entre la vision d'une commune humanité et les inégalités d'habitat ; b) par une vision individualisante des situations qui se manifeste par l'abandon des grilles et des normes quantitatives au profit des jugements et par le rejet d'une solution unique proposée par un seul acteur reconnu comme légitime ; c) par un rapprochement entre les normes techniques et les normes d'usages. Dans ce cadre théorique, l'État produit des textes, anime des politiques, et donne des directions. Mais il agit comme animateur[21] d'un réseau d'acteurs de l'urbain libres d'agir et d'inter agir.

3.1. Indécence et indignité, des valeurs morales

En 1998, le rapport de Nancy Bouché sur les enjeux de l'habitat dégradé montre la faible connaissance des outils de lutte contre l'insalubrité ainsi que la complexité des procédures de la loi Vivien en lien avec la multiplicité des dispositifs qui laissent passer dans leurs marges un sous marché du mauvais logement. Les objectifs des mesures lancées par l'inspectrice générale des équipements sont *« d'intégrer explicitement la notion de logement décent respectant la dignité humaine dans le droit au logement, conserver un parc privé à vocation sociale, décourager les propriétaires indélicats et les marchands de sommeil, décourager les nouvelles formes de mauvais logement et prévenir certains processus d'insalubrité, améliorer le traitement urbain des îlots de pauvreté et de précarité »*[22]. À législation constante, le rapport de Nancy Bouché propose une nouvelle organisation de la lutte contre l'insalubrité. De son rapport sont issues deux notions importantes : le logement décent et le logement indigne.

a) Le logement décent

Traditionnellement, le Code civil fixe les obligations minimales du bailleur qui s'appliquent à tous les contrats de location d'immeubles, que le bail soit écrit ou verbal. Le bailleur est au minimum tenu de remettre au locataire la chose louée et ses accessoires en bon état de réparations de toute espèce.

(21) Donzelot J., Estèbe P. (1994), *L'État animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, éditions Esprit.
(22) Bouché N., *Rapport d'expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres*, La Documentation française, 6 octobre 1998.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page49

C'est en se fondant sur cette règle que la loi Solidarité et Renouvellement Urbain a voulu imposer à tout bailleur de délivrer un logement décent à son locataire. L'obligation de délivrer un logement décent s'applique tant aux locations de logements loués vides, qu'aux meublés et logements de fonction.

Un logement décent est un logement qui répond aux caractéristiques définies par le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002. À cet effet, il doit être doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation : a) Respecter des normes minimales d'habitabilité. Le logement doit disposer au moins d'une pièce principale d'une surface habitable au moins égale à 9 m^2 et d'une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 m, ou d'un volume habitable au moins égal à 20 m^3[23]. Le logement assure le clos et le couvert. Le gros œuvre ainsi que celui de ses accès est en bon état d'entretien et de solidité et protège les locaux contre les eaux de ruissellement et les remontées d'eau. Les menuiseries extérieures et la couverture avec ses raccords et accessoires assurent la protection contre les infiltrations d'eau dans l'habitation. b) Des critères de confort minimum (une installation permettant un chauffage normal, une installation d'alimentation en eau potable, des installations d'évacuation des eaux ménagères et des eaux-vannes, une cuisine ou un coin cuisine aménagé, une installation sanitaire intérieure au logement, un réseau électrique permettant l'éclairage suffisant). c) Ne pas présenter de risques manifestes pour la sécurité physique ou à la santé de ses occupants. Ainsi, un logement faisant l'objet d'un arrêté d'insalubrité au titre de la loi Vivien (logement insalubre) ou de péril (édifice menaçant ruine) ne saurait être considéré comme un logement décent.

Les textes prévoient que le locataire peut demander au bailleur par l'intermédiaire du juge la mise en conformité, sans remettre en cause le bail en cours. Ceci pose néanmoins une question sociologique à savoir la

(23) La règle de l'article R 111-2 du CCH est rappelé : La surface et le volume habitables d'un logement doivent être de 14 mètres carrés et de 33 mètres cubes au moins par habitant prévu lors de l'établissement du programme de construction pour les quatre premiers habitants et de 10 mètres carrés et 23 mètres cubes au moins par habitant supplémentaire au-delà du quatrième.
La surface habitable d'un logement est la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres ; le volume habitable correspond au total des surfaces habitables ainsi définies multipliées par les hauteurs sous plafond.
Il n'est pas tenu compte de la superficie des combles non aménagées, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l'article R. 111-10, locaux communs et autres dépendances des logements, ni des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page50

capacité sociale des individus à se porter en justice. Sans prise en charge par l'État, cette question amène l'intervention de divers organismes et associations spécialisés dans l'amélioration de l'habitat et les rapports entre bailleurs et locataires.

b) Le logement indigne

La notion d'habitat indigne issu de l'article 84 de la loi de mobilisation et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine. Elle concerne donc les logements, immeubles et locaux insalubres, locaux où le plomb est accessible (saturnisme), immeubles menaçant ruine, hôtels meublés dangereux, habitats précaires, et dont la suppression ou la réhabilitation relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets.

Désormais, il faut comprendre par logement indigne, toutes les situations dans lesquelles l'état des locaux, installations ou logements, exposent leurs occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité, et dont le traitement relève donc des pouvoirs de police exercés par les maires et les préfets, selon la nature des désordres constatés. Sont donc visés par cette nouvelle définition, les locaux et installations utilisés à des fins d'habitation et impropres par nature à cet usage (caves, sous-sols, combles...), les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, exposent leurs occupants à des risques manifestes pour leur santé ou leur sécurité.

L'habitat indigne ne recouvre ni les logements inconfortables, c'est-à-dire ne disposant pas à la fois d'une salle d'eau, de toilettes intérieures et d'un chauffage central, ni les logements non « décents » au sens du décret du 30 janvier 2002, qui relèvent des relations contractuelles entre bailleur et locataire.

Ainsi le texte qui se qualifie lui même de mobilisation prévoit une forte implication des acteurs locaux notamment des travailleurs sociaux et des maires s'appuyant sur le Règlement Sanitaire Départemental, et du Code de la santé publique. C'est donc un concept politique devenu juridique mais s'articulant avec des dispositifs connus. Dans sa continuité, la loi Engagement National pour le Logement de 2006 précise la définition de procédures d'urgence, la simplification des procédures de périls, l'extension des consignes du maire pour stopper les occupations de locaux insalubres et le renforcement des sanctions pénales. Cette loi renforce en même temps

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page51

les outils de repérages de l'habitat indigne par la création d'un observatoire départemental de l'habitat indigne. En 2007, de nouvelles circulaires viennent compléter les outils juridiques et les procédés de lutte contre l'habitat indigne, la mobilisation de militants et d'associations au côté des services de l'État afin de développer des mesures à l'encontre des marchands de sommeils.

3.2. Le recours à la règle comme accès au droit (DALO)

La mobilisation politique et associative qui a donné naissance en 2007 à la loi DALO a renforcé l'attention sur l'habitat indigne en développant l'accès au droit au logement des occupants d'habitats dégradés. En effet, *« la saisine de la commission de médiation est ouverte aux personnes qui se trouvent soit sans domicile, soit menacées d'expulsion sans relogement, soit hébergées dans une structure d'hébergement, soit logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, soit logées dans un logement ne présentant pas d'éléments d'équipement et de confort exigés (absence de chauffage, d'eau potable…), à condition d'avoir à sa charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap, soit logées dans un logement présentant une surface habitable au plus égale à 16 m² pour un ménage sans enfant ou 2 personnes, augmentée de 9 m² par personne en plus dans la limite de 70 m² pour 8 personnes et plus, à condition d'avoir à sa charge au moins un enfant mineur ou une personne handicapée ou de présenter soi-même un handicap, soit demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long (délai qui varie d'un département à l'autre) sans avoir reçu de proposition adaptée à ses besoins et capacités à l'issue de ce délai ».*

Si l'on pouvait se demander dans les pages précédentes de quelle manière un locataire peut se saisir de la notion de logement décent, on voit ici que c'est par l'ouverture d'un droit d'accès au logement social que ce critère est soulevé. Si la qualité de mal logé est devenu un moyen d'accès au logement social, le soutien des associations aux habitants qui leur permet de faire prévaloir ce droit conduit à une judiciarisation des procédures, favorable à un processus d'individualisation.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page52

4. Les normes attractives du logement durable

Jusqu'à maintenant nous avons traité des règles prescriptives, coercitives, curatives, ouvrant des droits individuels. Quelle est la place dans cette constellation des normes supposées destinées à un avenir collectif meilleur, ainsi que le propose le développement durable, soucieux d'équilibre environnemental, d'efficience économique et d'équité sociale (rapport Brundtland, 1987[24]) ? En effet, si la ville durable est selon le principe de Brundtland fondé sur la compatibilité entre croissance économique, cohésion sociale, préservation de l'environnement naturel, et s'il est possible de concilier les différents objectifs affichés, et si la réalisation de chacun d'entre eux épaule les autres, on peut se demander comment le marché locatif s'y intègre ?

En effet, depuis 2005, les normes successives ont pour but de permettre à la France de respecter ses engagements pris en matière de réduction de la consommation d'énergie des bâtiments (20 % dans les logements et 40 % dans le tertiaire). S'appliquant à tous les permis de construire déposés à partir du 1er septembre 2006, elle fixe en fonction de zones géographiques déterminées des performances minimum à atteindre en termes de consommation d'énergie. L'obligation de fournir un Diagnostic de Performance Energétique (DPE) s'est appliqué depuis 2006 sur les ventes de logements existants et depuis juillet 2008, il est étendu à la location et donc à toutes les transactions). La familiarisation des Français avec le DPE fait succéder aux coups de cœur immobiliers des achats et des locations davantage motivés par la baisse de la consommation énergétique (c'est-à-dire en définitive des charges à payer)[25]. Il convient de distinguer à ce titre le logement locatif construit avant 1948, le logement locatif investisseur, et le logement locatif social.

Mais avant d'examiner les différents secteurs au regard de ces normes, il convient de souligner l'originalité de la méthode pour les atteindre, à savoir

(24) Selon la définition proposée en 1987 par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement dans le Rapport Brundtland, le développement durable doit répondre *« aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »*. En s'appuyant sur des valeurs de responsabilité intergénérationnelle, de participation et de débat, de partenariat et d'innovation, de pérennité, et de précaution, elle contient l'idée d'un développement soutenable c'est-à-dire d'une limitation des effets des techniques face à la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir.

(25) Ce document de quatre pages comporte deux étiquettes (énergie et effet de serre) permettant d'identifier la classe du bâtiment (A : passif, basse consommation ; B, C : constructions actuelles ; D, E : majorité parc français ... G : épaves). C'est un classement général qui homogénéise les situations locales et sociales.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page53

la notion de « certification » et de « label »[26]. En effet, les labels sont des normes qui ne doivent pas nécessairement être d'application générale. Produits par la société civile, ils peuvent faire l'objet d'incitations économiques ou devenir les standards retenus par les appels d'offres publics, comme c'est le cas depuis 2005 avec le label BBC qui figure dans le Code de la construction et de l'habitation. Dans ce cas d'espèce, l'État développe lui-même des normes attractives. Cette posture est en rupture avec la pratique règlementaire classique qui jusqu'alors ne s'est résolu que dans des cas limités à déléguer sa compétence de réglementation technique aux organismes de normalisation, comme cela a été le cas par exemple pour les installations électriques à l'intérieur des logements neufs (arrêté du 22 octobre 1969 relatif à la norme NF C 15-100). Il résulte de cette réflexion que face à la multiplication des labels de construction en France et en Europe une étude d'économie politique des labels (leur marché, la coordination entre les labels européens – voir infra – et français) serait particulièrement pertinente mais nous éloignerait de notre sujet initial.

Pour la première catégorie (le logement locatif construit avant 1948), qui recouvre une grande partie des personnes concernées par la précarité

(26) La certification est une activité encadrée par la loi c'est-à-dire le Code de la consommation. Elle consiste à faire attester par un organisme impartial et indépendant accrédité par le Cofrac (Comité Français d'Accréditation) qu'un produit ou un service est conforme à un ensemble d'exigences contenues dans un document appelé « référentiel » et à contrôler cette conformité. Il se différencie du label qui se réfère à une qualité attestée par un organisme officiel ou professionnel, attestant d'un avantage significatif et de caractéristiques bien définies concernant un produit, un matériau ou un ouvrage. Dans le secteur du logement, le bâtiment collectif ou maison individuelle est certifié à la demande d'un maître d'ouvrage public ou privé (bailleur social ou promoteur) ou d'un constructeur. Dans le bâtiment, l'Association Qualitel créée en 1974 correspond à un nouveau mode de gouvernance des normes. Son apparition répond au besoin de « promouvoir la qualité de l'habitat par la certification et par l'information du public ». Elle s'inscrit dans le tournant entre une urbanisation massive issue des Trente Glorieuses et un urbanisme de qualité voulu « à l'échelle humaine » et plus qualitatif. Cette association à but non lucratif et indépendante a pour mission d'intérêt général l'information du grand public, l'évaluation, la promotion ainsi que la certification de la qualité de l'habitat en France et à l'étranger. Elle a été fondée en 1974 à l'initiative du secrétariat d'État au Logement. Son conseil d'administration est composé de quatre collèges représentant les usagers, les acteurs de l'offre de logement; les professionnels de la construction et les pouvoirs publics et institutionnels. Qualitel mène ses actions dans les domaines de l'information, la certification, l'évaluation et le contrôle, en rassemblant l'ensemble des acteurs du logement autour de l'objectif « qualité » : collectivités territoriales, bailleurs sociaux, aménageurs et constructeurs. Créé en 2011, le site internet de l'association diffuse des informations élaborées en collaboration avec des partenaires professionnels reconnus, tels que le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (département Hydraulique et équipements sanitaires et département Enveloppes et revêtements), Qualigaz, l'UNTEC (économistes de la construction), ou encore du Centre d'Information et de Documentation sur le Bruit. Deux grands types de processus de certification sont mis en œuvre par Qualitel : la certification projet par projet (pour un seul projet de construction ou de rénovation) et la certification de l'ensemble de la production d'un professionnel (promoteur ou constructeur).
Des certifications particulières s'attachent au patrimoine déjà construit et à la maison individuelle. De plus les organismes certificateurs de l'association Qualitel délivrent également les labels énergétiques d'État.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page54

énergétique, le dispositif est à la fois technique et social. Sur le plan technique, l'ANAH réalise dans le cadre de son programme « Habiter mieux » des diagnostics thermiques, et octroie des subventions par logement lorsque le projet permet un gain de performance énergétique d'au moins 35 %. Les travaux d'isolation, de réfection ou d'installation de système de chauffage en copropriété peuvent être pris en charge par l'ANAH. Ces dispositifs se cumulent avec les crédits d'impôt développement durable[27] et l'éco prêt à taux zéro[28]. Il semble que le montage de ces opérations se fait dans le cadre de commissions locales. À ce titre, il pourra être intéressant, dans la phase 2 de cette étude de connaître le contenu concret des travaux financés et la manière dont ils s'articulent avec d'autres travaux correspondant à une mise aux normes minimales d'habitabilité. Quelles sont les stratégies des propriétaires bailleurs ? Quelle est la politique de l'ANAH ? De quelle manière les normes attractives permettent ou ne permettent pas la mise aux normes des logements ? Sur le plan social, la précarité énergétique frappe le budget des ménages, ce qui entraîne le recours à des aides sociales, et il serait opportun de voir quel éclairage donnent à cette question les travailleurs sociaux confrontés à des conditions d'habitat difficiles s'ajoutant à la question du chauffage.

Pour la seconde catégorie (le logement locatif investisseur), les acteurs de première ligne sont les maîtres d'ouvrage qui construisent pour des petits investisseurs locatifs. Ceux-ci peuvent être attirés par les dispositifs Scellier et Duflot, qui leur accordent une réduction d'impôt (taux et plafond) lorsqu'ils remplissent ce cahier des charges en outre, de loyers plafonnés. La norme de référence est le label BBC, label public qui est décerné pour les bâtiments dans lesquels la consommation énergétique est notoirement diminuée par rapport à l'habitat standard. Celui-ci fait partie des labels de Haute

(27) Ce crédit d'impôt s'adresse tant au bailleur qu'au locataire. Il est plafonné à 8.000 euros par personne seule et 16 000 pour deux personnes, auquel s'ajoute 400 euros par personne à charge. Il concerne les travaux portant sur les installations de chaudières, l'installation de matériaux d'isolation thermique, d'appareils de régulation et de programmation des équipements de chauffage, d'équipements de production d'énergie utilisant éolienne ou hydraulique et l'énergie solaire thermique, de panneaux photovoltaïques, les frais engagés pour la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique, en dehors des cas où la réglementation le rend obligatoire (voir Annexe).

(28) Celui-ci est destiné aux propriétaires bailleurs ou occupants sans condition de ressources et sur une durée de trois ans. Il est plafonné à 30.000 euros par logement construit avant 1990 pour un bouquet de travaux, et à 10.000 pour un assainissement non collectif. Les travaux peuvent être l'isolation performante de la toiture, l'isolation performante des murs donnant sur l'extérieur, l'isolation performante des fenêtres et portes donnant sur l'extérieur, l'installation ou remplacement d'un chauffage ou d'une production d'eau chaude sanitaire, l'installation d'un chauffage utilisant les énergies renouvelables, l'installation d'une production d'eau chaude sanitaire utilisant les énergies renouvelables. D'autre part, les propriétaires occupants à resources limitées peuvent bénéficier aussi d'une prime "Rénovation énergétique" de 1.350 euros.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page55

Performance énergétique mis en œuvre depuis 1978. La performance énergétique correspond à un bilan qui s'attache aussi bien à l'énergie, qu'à l'entretien et au renouvellement de l'air. La dernière réglementation en vigueur RT2012 implique une conception bioclimatique de l'édifice (orientation, traitement des façades), une forte isolation thermique, une parfaite étanchéité à l'air[29] et éventuellement des énergies renouvelables. En 2009, un label BBC Rénovation a été mis en œuvre. Les certificateurs comme Promotelec Cequami ou Cerqual assurent que ce label (dont le coût d'accès varie entre 1.500 et 3.000 euros[30]) se répand très rapidement dans la construction neuve. Il occasionne des surcoûts importants. En effet, l'octroi d'un label BBC conditionne l'octroi du Prêt à Taux Zéro pour les primo accédants dans le neuf comme dans l'ancien si les travaux sont importants. Les maîtres d'ouvrage ne peuvent donc s'en dispenser s'ils veulent solvabiliser la demande. Or le prêt à taux zéro, qui correspond à un pourcentage (de 18 % à 33 %) du coût plafonné (312.000 euros pour un logement destiné à 4 personnes) sur une durée de 12 à 25 ans, en fonction des ressources de l'occupant, correspond à un apport non négligeable. On comprend que dans ce cas, l'encouragement de réaliser des travaux onéreux est très important dans le parc ancien pour les propriétaires occupants. Dans cette hypothèse, on peut se demander si le label BBC n'entraîne pas une augmentation des prix dans les secteurs les plus soutenus par le PTZ, ce qui peut aggraver les inégalités dans le parc ancien entre le secteur locatif privé et le parc en accession[31].

Si l'on compare les différents secteurs du parc de logements concernés, il semble tout à fait plausible qu'en période de crédit aisé, les maîtres d'ouvrage diminuent peu leurs marges qu'ils renvoient aux consommateurs, notamment en zone tendue, là où ils n'ont aucune difficulté à écouler leurs programmes rapidement. La demande y est solvabilisée par la diminution du coût du crédit. Mais le BBC n'est pas forcément bénéfique pour les ménages modestes sur le marché du logement neuf compte tenu du surcoût.[32] Tel n'est pas le cas du marché locatif où le niveau des prix est fonction du pouvoir d'achat des

(29) Le test de perméabilité à l'air vise à caractériser les fuites d'air parasite responsables d'augmentation des consommations de chauffage. Il peut se réaliser en cours de chantier pour d'éventuelles corrections.
(30) Si l'on intègre l'étude thermique, la demande de certification auprès de Promotelec ou de Cerqual, ainsi que le test d'étanchéité à l'air.
(31) Selon le rapport ENA (2011), la RT 2012 est responsable d'une augmentation des coûts de construction variant de 5 % à 15 % . La norme accessibilité serait responsable d'une augmentation des coûts de 4 % d'autant plus sensible que la surface des logements est augmentée en moyenne de 5 % par cette norme.
(32) Rapport ENA (2011) « Le bilan coûts bénéfices des normes en matière de construction, de rénovation de logement et d'urbanisme est-il aujourd'hui positif », imprimé.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page56

ménages, ce qui le conduit à un taux de rendement locatif beaucoup moins intéressant financièrement[33]. À ce titre, on peut s'interroger sur l'attractivité des aides pour les nouveaux investisseurs dans le logement locatif durable[34].

Dispositifs publics pour incitation aux économies d'énergie en 2013

Type de logement	Statut d'occupation	Aide fiscale	Subventions	Prêt	Conditions
Ancien	Propriétaire bailleur	Crédit d'impôt Développement durable. Convention ANAH avec travaux et loyers maîtrisés, déduction fiscale sur revenus fonciers	ANAH 25 à 35 % de travaux plafonnés de 750 à 1.000 euros/m²	Éco Prêt à taux zéro (30.000 euros/ logement)	Logement plus de 15 ans Plafond de ressources Plafonds de loyers Travaux lourds ou projets d'amélioration
	Propriétaire occupant et Accédant	Crédit d'impôt Développement durable	Collectivités locales : Région, municipalités	1/ Éco prêt à taux zéro 2/ Prêt à taux zéro + (18 % à 33 %) d'un coût plafonné en fonction du nombre de personnes 3/ Prime « rénovation énergétique » pour les faibles ressources	Programme Habiter Mieux de l'ANAH selon critères de ressources. Obligation d'habiter pendant 6 ans
Neuf	Propriétaire bailleur	Duflot = réduction 18 % sur 9 ans Prix de revient maximum = 5.000 €/m²			HPE rénovation 2009 ou BBC + Plafond de ressources du locataire+ Plafond de loyer
	Propriétaire occupant	Crédit d'impôt Développement durable		Prêt à taux zéro (18 % à 33 %) d'un coût plafonné en fonction du nombre de personnes	Durée de 12 à 25 ans en fonction des ressources

(33) La rentabilité locative brute est le rapport entre le loyer annuel et le prix total d'achat pondéré par les charges (impôts), mais sans tenir compte des plus values futures, importantes en Région Parisienne. Elle serait de l'ordre de 4 % en France et de 7 % en Région Parisienne.

(34) Une autre réflexion concerne les formes architecturales : selon Eleb et Simon (2009), le logement durable se caractérise par l'éclairement des pièces, l'épaisseur des enveloppes de façade, les épaisseurs des dalles entre niveaux, la simplification du plan général en ôtant les retraits, renforcements et avancés, Eleb M. et Simon Ph. (2009), *Entre confort, désir et norme : le logement contemporain,* PUCA, p. 42.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page57

Enfin, étudions la troisième catégorie : le logement social. Sur le plan de la construction, près de 60 % de logements sociaux financés par l'État en 2011 bénéficieraient du label BBC, contre 34 % en 2010. Ceci s'explique notamment par l'obligation dans les zones ANRU (agence nationale pour la rénovation urbaine) de respecter la RT (règlementation thermique) 2012 depuis octobre 2011. En dehors de ces zones, le logement social est fort présent dans les éco quartiers où les dispositifs en faveur des économies d'énergie conduisent à renforcer le financement des prêts et subventions traditionnels du logement social. Dans ce secteur également, la question du poids des impayés de charge est posée. Dans sa thèse Vincent Renauld (2012)[35] explique les différentes étapes et mode de calcul de surcoût énergétique dans le montage de financement du logement social. En 2006, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) a lancé un premier prêt « écologique » appelé « Énergie Performance et Construction » bonifiant les taux d'intérêts des emprunts mobilisés pour la construction de logements sociaux neufs labélisées en Très Haute Performance Énergétique. Cette mesure incitative permettait aux bailleurs d'emprunter à taux réduit. Fixé forfaitairement par la CDC à 7 % de la valeur totale des dépenses sur le bilan d'opération, ce montant emprunté à taux réduit ciblait le poste de surcoût du bailleur et se situait donc en complémentarité des prêts usuels contractés sur les PLUS et PLAI. En 2009, ce premier prêt écologique prend le nom « Énergie Performance BBC » et modifie ses règles d'emprunt au regard de l'évolution des coûts de la construction en France et en préparation des nouvelles règlementations thermiques (RT 2012). Il consiste à minorer de 0,2 % les taux d'intérêts afin de couvrir environ un dixième des surcoûts initiaux à l'investissement. Mais surtout, les modes de calcul des subventions ainsi que des loyers sociaux maximums conventionnés sont construits de manière à assurer la rentabilité financière des opérations de logements énergétiquement performantes. Comme cela, le calcul des loyers maximum ainsi que des subventions publiques est déterminé à partir de deux types de barèmes cumulables : un premier – appelé national – qui juge de la qualité du bâtiment (MQ) au regard de ses certifications et de son accessibilité, notamment à l'attention des personnes à mobilité réduite ; puis un second – appelé local (ML) – qui caractérise le projet architectural à partir de ses performances énergétiques, de son utilisation en énergies

(35) *Op. cit.*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page58

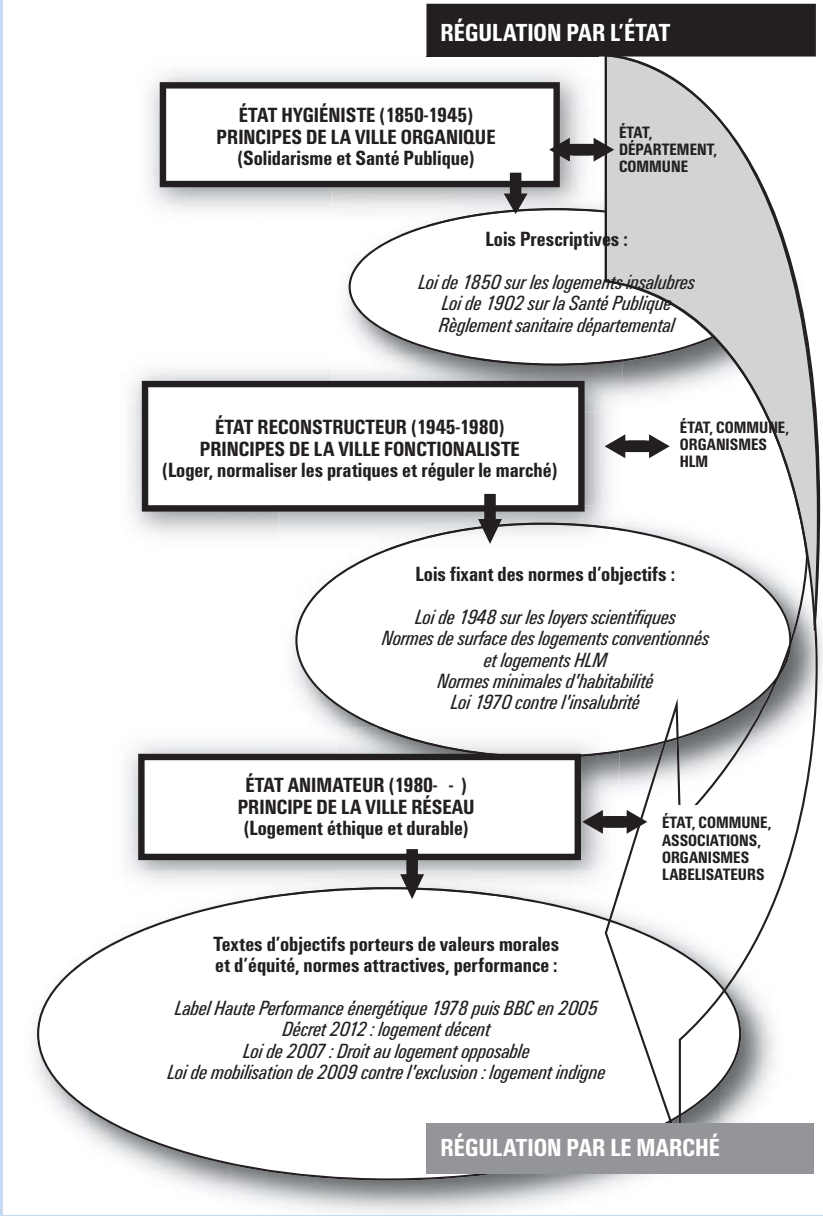
renouvelables, de sa taille, et de son contexte foncier sur le marché immobilier. Dans leurs modalités de calcul, les deux barèmes (ML + MQ) encouragent largement la production d'habitat écologique innovant. Vincent Renaud conclut donc que construire un bâtiment basse consommation (BBC) permet au bailleur social d'augmenter de 22 % ses subventions initiales et de 10 % le seuil du loyer maximum conventionné dont la variable est au cœur de l'équilibre financier de sa trésorerie actualisée. Ainsi, sur un bilan financier type d'un bâtiment Basse Consommation (BBC), une majoration de 10 % sur le prix du loyer permet au bailleur d'augmenter de 15 % le montant des annuités sans modifier l'équilibre de son bilan économique d'exploitation[36]. Cette explication technique montre combien le locataire est intégré comme acteur dans le dispositif : les « bonnes pratiques » de développement durable que l'on attend de sa part ne sont pas liées à une idéologie d'intégration sociale, comme pendant la période qui court de la création des HBM (1912) aux cités de transit (1970), mais à des impératifs économiques de rentabilité des équipements liés au logement durable. Comme le montre Vincent Renaud, les contradictions pratiques entre la ventilation double flux et les usages d'ouverture des fenêtres, l'usage des sols écologiques dans les pratiques de propreté, les règles d'utilisation des appareils électriques, les usages des façades végétalisés sont autant d'enjeux pour le logement durable. Ces éléments qui participent à la conception du logement durable et dont le logement social peut faire un usage plus extensif que le secteur privé en raison de son mode de financement, mettent en tension l'équilibre de l'opération au sein même de la dimension sociale de sa gestion.

En témoigne d'ailleurs l'activité de réhabilitation qui n'est pas négligeable dans le parc de logements sociaux. En effet, c'est à la suite d'échanges entre l'Union Sociale pour l'Habitat et la Caisse des Dépôts et Consignations qui délivre à ces organismes les traditionnels prêts à la construction qu'un dispositif d'éco prêt logement social (éco-PLS) s'est fixé pour objectif la rénovation énergétique des 800.000 logements sociaux les plus consommateurs en énergie d'ici à 2020. Ce prêt d'un montant de 9.000 à 16.000 euros par logement est accessible aux bailleurs sociaux via la Caisse des Dépôts et Consignations.

(36) Cette tendance a été bien relevée dans nos entretiens mais les ordres de grandeur sont inférieurs en raison des modifications des politiques de la CDC. Il n'en reste pas moins que des opérations labélisées disposent d'une possibilité de dépasser de 6 % à 7 % les loyers minimas.

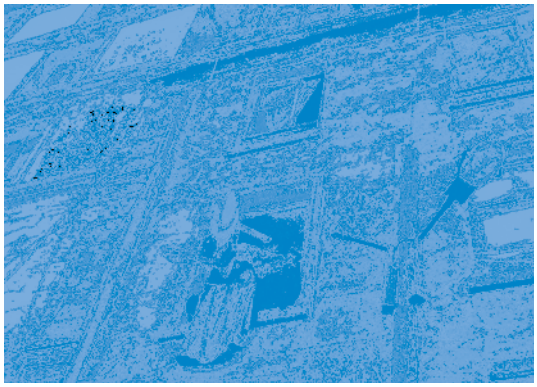
livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page59

De l'insalubrité au durable : évolution des normes en France (1850-2013)



livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page60

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page61



CHAPITRE 3

LE CHAMP NORMATIF DU LOGEMENT

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page62

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page63

Le champ normatif du logement

Qui produit les normes sur l'habitat aujourd'hui ? Comment s'appliquent-elles ? Comment se coordonnent-elles ? Sont-elles exorbitantes ? Qu'en font et que peuvent en faire les acteurs de l'habitat ? Peut-on décentraliser la production de ces normes pour mieux les appliquer aux situations locales ? Les nouvelles normes du durable peuvent-elles conduire à renforcer les normes de droit commun ?

Combien coûtent les normes ? Ont-elles un effet sur le marché des loyers et sur la différenciation des bâtiments au sein de la ville ? Face à la pénurie, le développement des micromarchés locatifs appelle-t-il une adaptation des normes actuelles ou un renforcement ? De quel type : coercition, incitation, contractualisation, judiciarisation ?

Ces nouvelles normes ont-elles des impacts sur les rapports sociaux locatifs ? Le logement durable s'inscrit-il dans la continuité de la conquête du confort de l'habitat en France depuis la Seconde Guerre mondiale ? À quel prix ? La demande de discipline des usages des habitants est-elle de même nature que dans les années de la Reconstruction ? La crise du logement locatif interdit-elle la marche actuelle vers de nouvelles normes de logements locatifs durables ? Quelles stratégies pédagogiques, financières, participatives ?

Pour répondre à ces questions, nous avons interrogé un large panel de représentants du « champ du logement » c'est-à-dire des acteurs agissant

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page64

dans la production, la distribution et la gestion de ce bien : des promoteurs sociaux et privés, des associations de locataires, des organismes représentant les propriétaires, des institutions chargées de la réhabilitation et de la certification des logements. Nous avons donc du, en considérant l'ensemble de ces acteurs comme un champ sociologique, prendre connaissance de leur catégorie de pensée et donc de leur vocabulaire.

1. La norme règlementaire

On distingue donc trois types de normes, animées par des acteurs différents et prenant différentes formes de légitimité.

1.1. Du logement indigne ...

La loi et le règlement constituent pour le sociologue des règles relevant de l'acceptation de la norme par une autorité reconnue comme légitime. Ainsi que nous l'avons montré dans le premier rapport ce dispositif juridique commence sa carrière avec, en 1850, la loi sur les logements insalubres qui est le premier texte où l'État se donne pour objectif d'intervenir dans un rapport privé et de surplus dans le logement. Cette position se consolide en 1902 avec l'institution du permis de construire et du règlement sanitaire, qui définit l'habitabilité (installation intérieure d'alimentation en eau potable provenant de la distribution publique ; le nombre de cabinets d'aisance communs en lien avec le nombre d'habitants ; l'existence d'ouvertures à l'air libre ; l'éclairement naturel ; la surface minimale des pièces d'habitation ; la hauteur sous plafond) et donc la possibilité d'interdire d'habiter.

Dans ce processus, l'époque de l'État constructeur est centrale dans la mesure où elle positionne le logement social comme modèle. La volonté de maîtriser les tensions sur le marché locatif et de relancer la construction neuve conduit à édicter un *« loyer scientifique »* en fonction des aménités du logement. Le décret du 10 décembre 1948 classe les locaux en cinq catégories en fonction de différents critères, dont la qualité de la construction, le confort, et l'équipement sanitaire. Ces critères correspondent certainement à la représentation de la modernité qu'offre le logement social. La surface réelle du logement est *« corrigée »* par les éléments de confort, l'état d'entretien de l'immeuble, son exposition et son ensoleillement. Ils nourrissent depuis leur apparition dans l'intervention

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page65

publique en 1912, avec la loi Bonnevay sur le logement social, une réflexion soutenue en matière de normes. Ainsi est-il aujourd'hui mieux équipé et d'une surface supérieure au parc locatif privé.

Cependant, cette logique est rompue, en 1977 par la loi du 3 janvier par laquelle l'État recompose son intervention dans le logement social en restreignant « l'aide à la pierre » (aux constructeurs) au profit de « l'aide à la personne » (destinée aux ménages), ce qui entraîne une réévaluation des normes, et en 1986, lorsqu'un décret sur les Normes Minimales d'habitabilité permet de sortir sous certaines conditions les logements de l'emprise de la loi de 1948. Les normes de ces deux textes se démarquent de l'idéal moderniste de la loi de 1948 et prolongent les dispositions moins ambitieuses encourageant la réhabilitation de l'ancien, la création de l'ANAH en 1971 ayant pour objet d'améliorer les logements locatifs privés construits avant 1948 et ne disposant pas des trois éléments de confort (WC, salle de bains, chauffage central).

C'est à l'aune de ce processus qu'on peut comprendre l'apparition de la notion de logement *« indigne »*. La loi dite Vivien de 1970, qui rappelle l'existence d'un stock de logements insalubres dans le tissu ancien veut lutter contre les *« marchands de sommeil »*, c'est-à-dire l'usage de locaux insalubres, non destinés à cet effet, comme habitation. Néanmoins, en dehors de ces cas extrêmes, la grille d'analyse qui permet de départager l'insalubrité remédiable et irrémédiable fait largement appel à l'appréciation qualitative. Bien qu'elle repose sur des critères plus stricts, la notion de logement décent reconnu dans la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (2000) est difficilement utilisable comme recours par un locataire, pour des raisons sociologiques. Néanmoins, son objectif est d'agir sur la qualité du logement mis sur le marché. Quant à la notion d'habitat indigne (loi du 25 mars 2009) visant l'ensemble des situations de déni du droit au logement portant atteinte à la dignité humaine, et où les occupants sont exposés à des risques pour leur santé ou leur sécurité, il relève surtout de la mobilisation locale. Dans le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (2013-2014), les limitations à l'accès au marché du logement pour les *« marchands de sommeil »*, les contraintes pesant sur les propriétaires bailleurs en matière de travaux, et les moyens d'agir accordés aux intercommunalités illustrent le renouveau d'une phase active de la puissance publique.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page66

1.2. ... au logement durable

Pour comprendre la logique qui conduit à l'émergence du logement durable, l'hypothèse selon laquelle un nouveau produit d'habitat, relevant de normes supérieures, formerait un marché plus vertueux doit être envisagé. Alors que les dispositifs juridiques développent avec un succès relatif depuis 1850 des digues pour empêcher le *« mauvais logement »* de pénétrer le marché, n'assistons-nous pas à la construction de ponts d'accès (par des financements, des dispositifs défiscalisant, des prêts) pour une meilleure pénétration de logements de qualité supérieure selon certains critères à un nouveau type de marché ? Autrement dit : les normes du logement durables ne sont-elles pas en train de supplanter les normes du logement indigne ?

Comme les textes sur le logement indigne, les dispositifs sur le logement durable sont d'abord et avant tout des textes de mobilisation. Dès 2007, les lois issues du Grenelle de l'environnement visent à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable, tout en diminuant les émissions de gaz à effet de serre et en améliorant l'efficience énergétique. Suite au vote quasi-unanime au parlement de la loi dite *« Grenelle I »*, une seconde loi, dite *« Grenelle II »* en détaille les modalités en 2009. La particularité de ces lois est d'être issues de débats extraparlementaires représentant les acteurs du développement durable : l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés.

Le document qui en est issu est plus une synthèse des travaux qu'un programme : *« c'est un socle de ce qui pourrait être une stratégie de développement durable fondée sur le triple objectif de lutte contre le réchauffement climatique, de préservation de la biodiversité et de réduction des pollutions »* et donc comme un *« exposé des motifs de la future loi de programme dont s'accompagnera la mise en œuvre du Grenelle »*.

Dans le cadre du Grenelle un groupe de travail, le PREBAT, se charge des propositions concrètes pour passer « du performentiel à l'exigenciel »[37]. Fortement impliquée dans les différents groupes de travail du Grenelle, l'ADEME est désignée comme chef de projet sur les énergies renouvelables

(37) Le PREBAT est un Programme national de Recherche et d'expérimentation sur l'Énergie dans les BÂTiments lancé en 2005 en France et reconduit ensuite. Engageant cinq ministères (Logement, Équipement, Écologie, Recherche, Industrie) et cinq agences nationales (ADEME, ANAH, ANR, ANRU et ANVAR) il émet des appels à propositions réguliers pour optimiser ou renouveler les technologies du bâtiment, notamment en matière de performances énergétiques.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page67

et la rénovation du bâti existant. En effet, la consommation d'énergie dans le bâtiment est importante (chiffres) y compris dans la consommation des ménages. Les rencontres de Grenelle I et II se traduisent par la loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement.[38]

A priori, la loi se présente comme programmatique et non prescriptive. Elle vise une diminution de la précarité énergétique (redéfinie par la loi dans l'article 11 : *« Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat. »*). Le diagnostic de performance énergétique est (sans être opposable au vendeur) ajouté au contrat de location et mentionné dans les annonces immobilières dès 2011). Il devra calculer les émissions de gaz à effet de serre (à partir de 2013).

Cependant en application des lois de Grenelle, une règlementation thermique est applicable à tous les permis de construire depuis 2013, notamment à tous les bâtiments neufs à usage d'habitation. Son objectif est de progressivement généraliser la conception d'un bâtiment passif c'est-à-dire :

- une isolation thermique renforcée ;
- une suppression des ponts thermiques ;
- une excellente étanchéité à l'air ;
- une ventilation double flux avec récupération de chaleur ;
- une captation optimale mais passive de l'énergie solaire et du sol ;
- une limitation des consommations d'énergie des appareils ménagers.

Elle succède aux RT mis en œuvre depuis 1974 notamment les RT 2005 et RT 2000. L'un des points importants de la RT 2012 est de garantir une enveloppe isolante performante afin de limiter les besoins en énergie des bâtiments ce qui implique le traitement des ponts thermiques. Avec l'amélioration de l'étanchéité et de l'isolation thermique des bâtiments, les ponts thermiques représentent 30 à 40 % des déperditions thermiques totales d'un bâtiment.

L'argumentaire mobilisé par le RT allie l'obligation (liée au permis de construire) et la performance : *« Un plafond de 50kwep/m²/an est fixé en référence au label BBC »*, *« les dépenses de chauffage sont de 250 euros annuels pour une maison « basse consommation » et plus de 1.800 euros*

(38) http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022470434&categorieLien=id

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page68

pour une maison mal isolée [39]». On assiste ainsi à une représentation idéale de la maison durable qui se structure en deux indicateurs : le Bbio qui synthétise l'apport des matériaux, de la conception du bâtiment et des isolations ; le Cep qui prend en compte les consommations énergétiques.

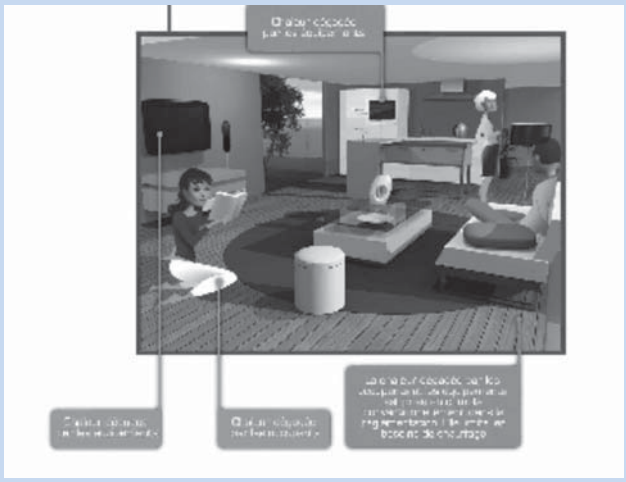


La maison durable fournit comme image idéale une enveloppe relativement peu ouverte en façade et l'abandon de la grande baie vitrée.[40]

(39) Le RT 2005 fait référence au label Haute isolation lancé en 1980 et applicable en 1982, ainsi qu'aux labels Haute Performance Énergétique établi dès 1983 et la RT 2000.

(40) La théorie de l'ambiance thermique et lumineuse repose sur la relation théorique entre un usage, des matériaux (on préfère les ossatures bois pour les volets stores et auvents), une orientation, et des surfaces appropriés. Il s'agit donc de capter assez de lumière pour une bonne température intérieure afin d'obtenir une hygrométrie, une température et une luminosité stable et équilibré d'une pièce à l'autre du bâtiment. Courgey S. et Oliva J-P (2010) *La conception bio climatique*, Éd. Terre vivante. Certains architectes comme Rudy Ricciotti dénoncent les bâtiments « thermos » qui témoignent d'une surenchère technologique coûteuse limitant la créativité architecturale. Ricciotti R. (2009) *HQUE : les renards du temple*, Éd. Al Dante, 2009.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page69



L'intérieur, d'une grande sobriété, est chauffé par les équipements.(41)

2. Les labels

Comme on peut le constater sur les brochures d'information du ministère, la RT 2012 s'aligne sur le label BBC 2005, qui s'appuie lui-même sur un référentiel construit par l'association française Effinergie. En effet, la notion de label se fonde sur une anticipation des dispositifs règlementaires. Qui en sont donc les acteurs ?

Effinergie, par exemple, est une association qui regroupe des promoteurs constructeurs (Bouygues Habitat), des banques, des bureaux de contrôle, des industriels, des collectivités locales. Elle se différencie de l'association Qualitel créée en 1974 à la demande du ministère qui rassemble des associations de consommateurs, des institutions publiques et des professionnels. Les référentiels que ces associations agréent développent un ensemble de savoirs faire et de bonnes pratiques qui ont été reconnus comme label et peuvent être certifiés. Ces référentiels peuvent non seulement intégrer des éléments techniques mais aussi des pratiques de chantier. Pour pouvoir être certifiés ils doivent passer d'une étape de conception à une étape de consultation des experts et à la validation.

La certification est une démarche reconnue par le Code de la consommation. Elle consiste à attester qu'un produit est conforme à des

(41) On notera au passage la répartition des genres dans l'habitat.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page70

caractéristiques contenues dans ce cahier des charges appelé « référentiel ». Non obligatoire, elle témoigne d'une volonté, de la part du demandeur, de livrer un produit de qualité supérieure et contrôlée. À la demande d'un maître d'ouvrage, les caractéristiques d'un bâtiment et de logements peuvent être certifiées. Par cet acte, le promoteur, le constructeur ou le bailleur social affiche sa volonté de faire évaluer son projet par un organisme tiers et indépendant et de faire valider la qualité de son opération. Ce projet peut consister en une opération de construction, de réhabilitation ou de rénovation énergétique. Le maître d'ouvrage peut être un promoteur, un constructeur de logement social, une copropriété, une personne physique.

Les certificateurs sont nombreux sur le marché (Cerqual, Promotelec). Le Cofrac qui est un organisme certificateur indépendant (Comité français d'Accréditation) les accrédite pour chaque référentiel, c'est-à-dire leur octroie une compétence pour certifier. En relation avec le maître d'ouvrage, ces certificateurs réalisent des états des lieux et vérifient le niveau atteint dans la certification. Dans ce processus il est intéressant de noter qu'en plus des vérifications sur place et des demandes expresses au maître d'ouvrage de documents relatifs aux matériaux et installations, celui-ci doit remettre un engagement écrit précisant le type de document d'information qu'il va fournir aux habitants et au gestionnaire et l'engagement à tenir une réunion d'information avec eux. Ce document doit mentionner les bonnes pratiques : notamment « maîtriser les risques dans le logement », « aérer et ventiler son logement », « se chauffer », « limiter le bruit », « maîtriser l'énergie du logement », « prendre en compte les déchet », « maîtriser sa consommation d'eau ». Certains référentiels, comme par exemple Patrimoine Habitat, distribué par le Cerqual mentionnent pour les logements de type foyer des éléments complémentaires qui vont au-delà des règlements. Par exemple un coin cuisine dans chaque logement et des niveaux d'équipement lorsque la cuisine est commune. Ceci indique que le label doit être en avance sur les normes règlementaires communes.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page71

Rappelons les 5 niveaux de labels dans la construction neuve

1) HPE 2005 pour les constructions dont les consommations conventionnelles sont inférieures d'au moins 10 % par rapport à la consommation de référence RT 2005 et pour l'habitat au moins 10 % par rapport à la consommation maximale autorisée.

2) HPE EnR 2005, basé sur les exigences du label HPE 2005 accompagnées d'exigences sur l'installation d'équipements d'énergie renouvelable.

3) THPE 2005 pour les constructions dont les consommations conventionnelles sont inférieures d'au moins 20 % par rapport à la consommation de référence RT 2005 et pour l'habitat d'au moins 20 % par rapport à la consommation maximale autorisée.

4) THPE EnR 2005 pour les constructions dont les consommations conventionnelles sont inférieures d'au moins 30 % par rapport à la consommation de référence RT 2005 et, pour l'habitat, au moins 30 % par rapport à la consommation maximale autorisée, accompagné d'exigences sur l'utilisation d'équipements d'énergie renouvelable (capteurs solaires thermiques, capteurs photovoltaïques ou des éoliennes) ou de pompes à chaleur très performantes.

5) BBC 2005 : bâtiment basse consommation énergétique. Ce niveau reprend les résultats de l'étude menée dans le cadre du programme de recherche PREBAT, sur financement de l'ADEME, et réalisée par l'Association EFFINERGIE. Ce niveau vise les bâtiments ayant une consommation très nettement inférieure à la consommation énergétique réglementaire avec un niveau d'exigence calé pour le résidentiel à 50 kWhep/m² en énergie primaire en prenant en compte les consommations de tous les usages (chauffage, refroidissement ; production d'ECS (Eau chaude sanitaire), ventilation et éclairage) et décliné selon les zones climatiques et l'altitude du projet de construction.

Cependant, la relation de la règle juridique (partie 1) au label (partie 2) ne montre-t-elle pas les limites du pouvoir règlementaire de l'État ? Car si la règle négative, interdisant certaines pratiques, relève de sa compétence, il est notable que les règles positives dirigeant vers le progrès ne relèvent plus de son autorité. Ces règles positives pouvaient par exemple s'inscrire dans les dispositions très modernistes de la loi de 1948 et dans les normes du logement social. Mais elles ne sont plus d'actualité, étant remplacées par des normes minimales d'habitabilité dans lesquelles l'État ne s'autorise qu'à édicter des normes plancher. En laissant au secteur privé, composé d'associations professionnelles, le soin d'édicter des règles positives pour le futur, c'est-à-dire des labels, l'État a permis l'émergence d'un marché mettant en concurrence entre eux, d'une part les auteurs de référentiels, d'autre part les certificateurs. En se dessaisissant des normes positives, l'Etat a abandonné sa place de garantie dans le champ des labels. C'est donc à des associations professionnelles comme la Cofrac[42]

(42) Le Cofrac, créé en 1994 sous le régime de la loi du 1er juillet 1901, a été désigné comme unique instance nationale d'accréditation par le décret du 19 décembre 2008, reconnaissant ainsi l'accréditation comme une activité de puissance publique. Elle se compose de trois collèges ; organismes accrédités ou leurs groupements ; groupements professionnels d'entreprises ou de personnes ou structures représentatives d'acheteurs recourant ou pouvant recourir aux services des organismes du collège ; représentants d'intérêts publics (État, agences de l'État, instituts nationaux, associations de consommateurs, d'usagers ou de protection de l'environnement) assurant soit une fonction régalienne, soit la défense d'intérêts collectifs.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page72

représentant des intérêts publics à parité avec des intérêts privés, qu'appartient la légitimité de certifier les certificateurs, et à des associations professionnelles comme Qualitel[43] de garantir la qualité des équipements.

3. Les normes techniques

3.1. Normes

Contrairement au label, la norme se situe en amont. Pour les techniciens, on distingue la norme issue de la société civile et des référentiels techniques et la norme règlementaire régie par l'État. Le rôle de l'AFNOR, qui est une association d'intérêt public,[44] est donc d'une part de mettre au service du public de nouvelles manières de faire ou de nouveaux produits et d'autre part de transposer les directives européennes dans les règlementations nationales. Symétriquement, l'AFNOR participe en tant qu'organisme d'intérêt général à l'élaboration des directives européennes, avec les différents lobbys professionnels ou régionaux. Elle participe donc au Comité européen de normalisation. François Pellegrin, Président du Comité Stratégique de l'AFNOR pour le bâtiment, s'inquiète du discours grandissant de trop de normes qui a un large impact sur la construction, alors que la dynamique européenne d'une part et la transition écologique d'autre part impliquent une champ de réflexion en expansion pouvant même s'étendre à la question de la normalisation des opérations d'urbanisme dits durables (février 2013, revue *Enjeux* n°331).

On peut s'interroger sur ce que signifie la transposition des directives européennes, le travail de normalisation au sein de l'AFNOR et la manière

(43) À Qualitel, les membres du Conseil d'administration de l'Association sont répartis en 4 collèges : associations, mouvements et organisations représentants des usagers de l'habitat, associations et organisations représentatives des acteurs des offres de logements et de leur financement, associations et organismes représentatifs des professionnels concourant à la réalisation des bâtiments, État, collectivités publiques, organismes d'intérêt général, établissements publics de recherches et autres entités concourant à la qualité (Ministère du Développement Durable). Selon le site internet de l'association *« Cette composition assure le pluralisme et l'impartialité nécessaires au développement des actions de Qualitel et à l'approbation des référentiels. Elle garantit le respect de valeurs essentielles : intégrité, objectivité et indépendance ».*

(44) Selon son site internet *« L'association AFNOR et ses filiales constituent un groupe international au service de l'intérêt général et du développement économique. Il conçoit et déploie des solutions fondées sur les normes, sources de progrès et de confiance ».* Parmi les 30 membres du conseil d'administration figurent des représentants des entreprises et des pouvoirs publics (collectivités locales, ministères) et des associations de consommateurs, partenaires sociaux.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page73

dont sont réglés les intérêts industriels qui peuvent peser à la fois dans l'élaboration des directives européennes et dans les comités de normalisation de l'AFNOR. Selon Olivier Peyrat, directeur général de l'AFNOR, *« une norme AFNOR, par nature consensuelle, ne nait que sur demande du marché. Nous recueillons les demandes des acteurs économiques, en étudions l'opportunité et fédérons ensuite les volontés d'organisations souhaitant s'impliquer. C'est la recherche du consensus et de l'intérêt général qui guide nos actions »* (*Europe Parlementaire*, 14, janviers mars 2013). C'est un sujet important qui nécessite des principes relativement fermes de gouvernance. Il l'est d'autant plus, que ces normes bien que volontaires dans plus de 80 % des cas permettent à des produits et à des systèmes d'entrer dans le marché. Certes, *« les normes ont un caractère volontaire et s'y conformer n'est pas une obligation. Elles traduisent l'engagement des entreprises de satisfaire un niveau de qualité et de sécurité reconnu et approuvé. Les normes peuvent soutenir la réglementation qui relève des pouvoirs publics et dont l'application est imposée en étant citées comme documents de référence. Seules 2 % des normes sont d'application obligatoire »*. Mais l'AFNOR, n'en a pas moins pour but de structurer le marché.

Parmi les normes éditées par l'AFNOR dans le secteur construction, on trouve par exemple les normes pour certains matériaux nécessaires à la réfection de toiture et à l'étanchéité. D'autres thèmes sont à l'étude (assortis d'une demande de participation pour les organismes professionnels le souhaitant) comme la Performance énergétique des bâtiments sur le plan de l'impact de l'automatisation de la régulation et de la gestion technique du bâtiment, l'inspection des systèmes de régulation, les équipements de régulation pour les systèmes de chauffage à eau chaude, etc.

Ces préoccupations recoupent celles du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) qui peut se présenter comme étant le *« laboratoire du Grenelle de l'Environnement »*. Le CSTB est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre du Logement et du ministre de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. Dirigé par ses tutelles, il intègre aussi dans son conseil d'administration des personnalités qualifiées comme un représentant de la Fédération française du bâtiment (FFB), de la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB), du Syntec – Ingénierie, le directeur général de Placoplâtre – Saint-Gobain, le président de Bouygues Immobilier et un architecte indépendant.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page74

Volontairement inscrit dans le champ des enjeux du développement durable, le CSTB développe des activités de recherche, d'expertise, d'évaluation, et de diffusion des connaissances dans le monde de la construction. Il prône donc une approche intégrée de la construction en termes de performances environnementale et énergétique, sécurité, santé, adaptation aux besoins des usagers et compétitivité économique, le transfert et la valorisation des résultats de la recherche, l'accompagnement des acteurs de la construction.

Mais le champ de l'expertise ne pouvant souvent se cantonner à l'activité de laboratoire, le CSTB développe au travers de ses filiales, dans lesquelles sa participation financière est souvent partielle, des activités de certification. Ainsi par exemple CERTISOLIS, laboratoire français d'essai et de certification des modules solaires photovoltaïques (PV), il permet aux acteurs de la filière de favoriser le développement des solutions PV en confiance, de choisir les produits présentant la meilleure garantie de qualité et de durabilité. Comme laboratoire d'essais CERTISOLIS propose des certifications de conformité aux normes NF-EN et des essais à la demande. Comme organisme Certificateur, il délivre une marque de qualité. On peut aussi citer CERTIVEA pour la certification des opérations d'aménagement durable, leurs acteurs et leurs produits ; ou Cequami pour la certification de la maison individuelle.

3.2. Et directives européennes

Si la reconnaissance de l'expertise de l'AFNOR conduit beaucoup d'industriels et de maître d'ouvrage à intégrer ses produits et ses démarches, l'AFNOR s'appuie aussi sur sa compétence para règlementaire à l'égard des textes européens. Là encore, ce n'est pas l'État qui s'occupe de la traduction locale des dispositions européennes mais un organisme dans lequel il participe. Parmi les directives européennes qui ont été transposées par l'AFNOR, on citera notamment :

1°) La directive européenne « EPBD » (energy performance of buildings), 010/31/UE du 19 mai 2010 qui a pour principales dispositions la révision de la directive « performance énergétique des bâtiments » de 2002, la fixation d'exigences minimales en termes d'efficacité énergétique des bâtiments, les exigences portant sur les bâtiments neufs, ainsi que sur les bâtiments anciens, les objectif des bâtiments à énergie quasi-nulle à horizon 2018/2020, l'instauration des certificats de performance énergétique,

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page75

l'inspection des climatisations et des chaudières. Elle affirme le renforcement du rôle moteur des autorités publiques, l'harmonisation des modes de calcul de la PEB et des certificats PEB (Performance Energétique des Bâtiments). Cette nouvelle directive s'inscrit dans le cadre des objectifs de réduction de 20 % de la consommation d'énergie primaire avec pour objectif principal d'évoluer vers des bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle.

La nouvelle méthode de calcul global de la PEB fixe des exigences minimales pour les bâtiments neufs et existants (lorsque ceux-ci font l'objet d'une rénovation majeure) ; des certificats de performance énergétique délivrés par un organisme indépendant lors de la vente ou location d'un bâtiment privé ; la mise en place de plans nationaux afin de promouvoir la construction de bâtiments à consommation d'énergie quasi nulle ; des inspections régulières d'installations existantes.

2°) La Directive efficacité énergétique dans la lignée de la stratégie EU 2020 votée en septembre 2012 prévoit que les pouvoirs publics rénovent annuellement 3 % du parc immobilier « possédé et occupé par les gouvernements centraux ». Les États membres devaient présenter en avril 2013 un programme national pour l'efficacité énergétique ensuite évalué par la Commission européenne. Dans ce plan d'action national, les États membres sont encouragés à inclure des exigences ayant une finalité sociale dans les obligations qu'ils imposent en matière d'énergie, notamment en exigeant qu'une partie des mesures d'efficacité énergétique soit mise en œuvre en priorité en faveur des ménages en situation de précarité énergétique ou dans le logement social. Les États sont d'ailleurs encouragés à adopter un plan en matière d'efficacité énergétique pour les organismes de logement social de droit public. Une partie des sources de financement de la mise en œuvre de cette directive se trouve dans la nouvelle programmation 2014-2020 des fonds structurels.

En effet, la rénovation énergétique du logement figure parmi les priorités d'action du nouveau Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020. L'UE a opté pour une concentration thématique de son budget, portant entre autres sur l'efficacité énergétique, la lutte contre l'exclusion et une approche intégrée du développement urbain durable.

Pour la période 2007-2013, environ 9 milliards ont été débloqués pour la rénovation énergétique de logements sociaux et 4 milliards pour le développement urbain durable ainsi que le logement pour les communautés marginalisées. Les estimations du budget 2014-2020 prévoient une

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page76

enveloppe substantiellement plus importante, qui passera par le FEDER mais pour lequel tous les États membres seront éligibles. L'efficacité énergétique du logement devient donc une priorité du FEDER, dont l'approche sera davantage intégrée (prise en considération des dimensions sociales, économiques et environnementales) et simplifiée administrativement parlant. Cependant, les fonds européens ne pourront servir que de levier (n'apportant qu'un cofinancement jusqu'à 50 %). L'équilibre devra donc être trouvé au niveau national entre soutenabilité des dépenses publiques et possibilités de création d'emploi et de réduction de la précarité énergétique.

3°) La Directive 2009/125/CE du 21 octobre 2009, qui révise la directive « éco conception » de 2005, est porteuse d'exigences en matière d'éco conception pour les produits liés à l'énergie, notamment, Lave-vaisselle, Lave-linge, Télévisions, Éclairage, Modes veille et arrêt, les chaudières et chauffe-eau.

4°) La directive 2009/72/CE du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, ainsi que la directive 2009/73/CE du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et les règles communes concernant notamment le transport, la distribution et la fourniture d'électricité et de gaz naturel, ainsi que sur des dispositions de protection des consommateurs. Ces directives sont importantes car elles intègrent les prescriptions portant en particulier sur le déploiement de « compteurs intelligents ». Mais surtout, elles permettent aux États membres comme la France d'intégrer des dispositifs comme les tarifs sociaux de l'énergie (décret du 16 novembre 2013) et le principe de la trêve hivernale des coupures pour l'électricité et le gaz.

5°) Dans le même ordre d'idées relatives au marché intérieur, les règles pour les Services d'intérêt général dont notamment le logement social doivent être citées, même si l'AFNOR n'est pas concerné par ce débat qui commence en 2012 (suite à un recours des représentants des propriétaires privés pour concurrence déloyale) et dont la réponse est reprise dans une résolution du 11 juin 2013. Ainsi, « le Parlement exige le respect de l'article 14 et du protocole n° 26 du TFUE, qui prévoient que les autorités publiques sont libres de définir l'organisation et le financement du secteur du logement social. Cette intervention constitue le moyen pour les autorités publiques de répondre aux défaillances du marché et appliquer ainsi les articles 16, 30 et 31 de la Charte sociale européenne » et demande donc à la Commission de « définir un cadre d'action européen pour le logement social

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page77

de façon à garantir la cohérence entre les différents instruments politiques utilisés par l'Union en la matière (aides d'État, fonds structurels, énergie, lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, santé) ; clarifier la définition du logement social, sachant que ce concept fait l'objet d'une acception divergente et d'une gestion différente dans les États membres ».

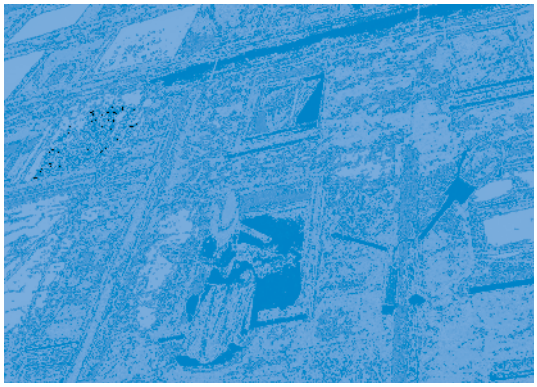
Le texte appelle la Commission et les États membres à « garantir que l'approfondissement du marché intérieur de l'énergie soit obligatoirement accompagné de mesures de protection des consommateurs vulnérables ». Considérant que « le droit d'accès à l'énergie est essentiel pour mener une vie digne. Il appelle à des mesures intégrées telles que des programmes de financement spécifiques en ce qui concerne les coûts de l'énergie pour les ménages les plus vulnérables ; des fonds nationaux ou régionaux spécifiques visant à réduire la précarité ; des mesures incitatives et éducatives tendant à aider les habitants à réduire leur consommation d'énergie ; l'amélioration de la performance énergétique des logements par des leviers financiers efficaces de long terme en réclamant notamment la mise en place d'outils incitatifs au niveau européen ; une meilleure information des ménages par des campagnes d'information ciblées ».

Conclusions

Ces éléments sur la gouvernance des normes montrent qu'il n'existe plus de séparation étanche entre les sphères de l'action publique et de l'activité privée. Désormais, priment les partenariats, les conciliations des intérêts en vue d'aboutir à des résultats probants. La verticalité du pouvoir politique n'est plus le mode de décision privilégié. L'horizontalité des acteurs a pris le dessus. Le pouvoir politique n'est plus conçu comme un initiateur mais comme un animateur. Il privilégie notamment des procédures consultatives et délibératives associant le maximum d'acteurs publics et privés à l'image du « Grenelle de l'environnement ». Ainsi, la loi dans son sens fort et impératif tend à décliner au profit de normes plus souples, moins contraignantes, souvent contractuelles et plus facilement révisables. La gouvernance multi niveaux consiste donc à la coexistence de l'autorité centrale avec une multitude d'acteurs publics, associatifs et privés. En définitive, on constate les limites poreuses du champ des labels, des règlements et des normes et la dimension étroite du champ d'action des pouvoirs publics *stricto sensu.*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page78

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page79



CHAPITRE 4

ENQUÊTE AUPRÈS DES ACTEURS

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page80

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page81

Enquête auprès des acteurs

Sur un sujet aussi large que celui des normes pouvant aller de la question de l'habitat indigne à celui du développement durable, le canevas de notre guide d'entretien est volontairement large de manière à permettre à l'interlocuteur de définir son champ d'intervention en termes de contenu et de valeurs. En effet, notre panel comprend des acteurs aussi différents qu'un promoteur constructeur, une association syndicale de locataires (CNL, CSF, CGL), et de propriétaires (UNPI), des représentants des établissements publics (ADEME, ANAH), des associations professionnelles (AFNOR, Qualitel), l'Union sociale pour l'Habitat, un organisme de logement social (SCI La Sablière), la Fédération des PACT, la Fondation Abbé Pierre, un constructeur spécialisé dans l'entrée de gamme (Benetteau Habitat). Ce panel a été choisi pour illustrer le mieux possible les différents positionnements dans la production des normes, à la fois économique et politique et dans la pratique de ces normes dans le champ de l'habitat. Disposant également de témoignages confidentiels d'acteurs municipaux de l'habitat indigne, de bailleurs sociaux (gestionnaires et chargés d'opération) et de certificateurs de Diagnostics Performance Energétique, nous en rendrons compte. À ces entretiens, nous ajoutons un certains nombre de documents du même ordre qui explicitent parfaitement le positionnement de certains acteurs comme par exemple pour l'ordre des architectes un entretien d'Emmanuelle Colboc (dans *le journal de la Société Française des*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page82

Architectes, n°51, février 2014). De même, celui d'acteurs proches (par exemple Habitat et Développement qui exerce des missions proches des PACT) ou d'acteurs qui ont une mission d'information et dont les rapports ont nourri notre réflexion. Lors des visites beaucoup d'acteurs nous ont fournit des documents d'étude, des rapports, des comptes rendus de réunion qui nous ont permis de mettre en relation les positionnements de chacun.

1. La définition des normes et leur mesure

1.1. Face au logement indigne… plus ou moins d'exigences ?

Du côté de la Fondation Abbé Pierre (FAP), on considère volontiers que la loi de 1948 développait avec la notion de loyer scientifique (calcul au m^2 d'une surface corrigée par les éléments de confort) un rapport intéressant entre le prix et la valeur. Mais en même temps, on déplore que les normes d'accessibilité soient appliquées de manière trop systématique, confinant des exigences absurdes à la maîtrise d'ouvrage. Pour autant, elle dénonce le caractère vague des dispositions sur la précarité énergétique dans la Grenelle 2 (l'Article 3 bis A fixe la définition de la précarité énergétique : Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat). Pour la FAP, un contenu fondé sur la notion de *« coût excessif »* permettrait de mieux fonder les critères de logement indigne. Cependant, face à l'hébergement d'urgence, les représentants de la FAP qui sont conduits à accepter des normes bien inférieures aux règles établies sont mal à l'aise. *« Devons-nous accepter un logement à plusieurs vitesses ? »*.

Bien que le *low cost* ne soit pas un tabou pour l'association Qualitel et que l'UNPI s'en défend (*« L'habitat essentiel n'est pas du* low cost *on a pensé surface, éclairage, isolation phonique, une surface de pièce de 14 m^2 et non de 9 m^2 »*), ce terme représente un danger pour la Confédération du logement : *« Nous nous opposons vigoureusement à ce que pour des questions de coût on fasse des logements pauvres pour les pauvres. On est très vigilants »*. Cependant, la simplification des normes initialement perçue comme acquise est relativisée par sa visée uniformisante : *« Il faudrait*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page83

cependant simplifier des normes parfois trop pointues. Par exemple l'amiante devient un problème. On ne peut toucher un mur car les coûts deviennent faramineux. Ces normes là n'améliorent pas surtout dans l'ancien où elles ne peuvent pas s'appliquer. C'est le même débat pour la norme handicapé dans tous les logements. C'est vraie qu'une porte automatique tout le monde en profite (poussette) mais on fait aussi des logements handicapés qu'on n'arrive pas à louer. Ce n'est pas logique. Il faudrait arriver à équiper des logements pour les handicapés mais pas à les réserver ». La CGL développe un point de vue proche, qui évoque d'abord les normes comme des acquis : *« Il ne faut pas oublier que les normes sont arrivées en raison des abus et des manques. Il y a un besoin de la part des populations et c'est de la culture française de répondre par des normes. Sans législation on n'avance pas. On ne peut pas dire que les normes de construction sont insupportables. Les normes ne portent pas atteinte aux locataires mais répondent à leurs besoins. Sur le principe la norme est importante, mais sans doute un dépoussiérage serait nécessaire »*. Cependant une série d'expériences malheureuses le conduit à déclarer : *« attention aux ayatollahs verts. La construction durable c'est souvent des fenêtres toutes petites donc moins de lumière et du coup on allume l'électricité. Où est le progrès ? En plus n'est-il pas plus agréable d'avoir de grandes baies vitrées ? La logique de ces règlementations c'est souvent que des personnes veulent imposer à tout le monde ce qu'ils pensent être bien. C'est dangereux en termes de démocratie. Dans les quartiers durables on ne peut pas se garer le soir et donc on tourne pour trouver une place... il est où le progrès ? »*. Quant à la CSF, *« La norme est une boussole elle donne une direction, elle aide aux déclenchements de travaux mais on ne peut imposer des travaux (thème d'un débat à l'Anah). Mais le problème est surtout dans les marchés tendus. En marché détendu une DPE négative joue sur la valeur. Pas en marché tendu. Dans ce domaine on attend une décision politique ferme, type plan Marshall. »*

Notre interlocuteur pour le PACT – ARIM est proche de cette opinion lorsqu'il développe une position plus légaliste centrée sur les procédures : *« Les critères du logement décent ne sont pas très contraignants, on pourrait l'être plus. Par exemple on n'a rien sur le thermique. On a fait des propositions en tant que PACT là dessus : sans viser la basse consommation on peut établir un plancher (à ce titre les étiquettes énergétiques sont un repère si elles sont bien faites ce qui est un autre problème) et le rendre opposable. Pour les propriétaires occupants tant qu'il n'y a pas contrainte, il*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page84

ne se passe rien. Par contre on peut faire une proposition de valeur verte dans les zones tendues en jouant sur les droits de mutation. C'est un besoin ». La rénovation des normes n'est pas un problème central, ce qui compte ce sont les procédures et leur objectifs : *« Les normes de la CAF datent de 1953. Cependant, ça n'empêche pas de travailler. Depuis 1984 le Règlement Sanitaire Départemental a été supprimé cependant en attendant un décret Habitat, ce règlement s'applique toujours. Or on a des problèmes de santé et de sécurité, relevant de la police. On pourrait tout simplement réfléchir à la définition d'un logement SAIN et SÛR. Le critère serait que ce soit énergétiquement supportable et que l'on puisse y intégrer les critères de décence. En fait il s'agit de se saisir de l'outil pour rebâtir les procédures et les simplifier. Quatre procédures suffiraient dont une procédure unique pour le péril et l'insalubrité ».*

Ce positionnement pragmatique rejoint celui de l'USH dont notre interlocuteur déclare : *« On est contre le logement* low cost, *car cela pose la question du confort. Or les logements sociaux ont toujours été en avance sur la qualité. On veut faire du durable mais qui soit avant tout abordable et dure longtemps ».*

1.2. Individualisation contre normalisation

De son côté, l'UNPI qui a développé un programme minimaliste du logement essentiel (*« Il s'agit de réfléchir au but premier du logement : assurer à l'habitant une protection contre les intempéries, et de définir ce qui est indispensable à sa mise en œuvre. Tout ce qui relève du superflu doit être banni »*) réfléchit en termes de produit immobilier. Le type de logement visé est d'ailleurs inscrit à l'ordre du jour des commissions de l'association Qualitel. Ainsi le président de l'UNPI déclare *« Il faut des produits adaptés et différenciés. Tout le monde ne peut pas avoir le logement idéal. Il faut réhabiliter l'idée de parcours, d'ascension progressive. L'ascenseur n'est pas forcément nécessaire au 5e étage cela dépend de qui y habite. Au nom d'une prise de risque minime, on ennuie inutilement les propriétaires ».* Ce discours des représentants des propriétaires privés refuse l'égalitarisme sous jacent au principe des normes et se fonde sur la responsabilité individuelle.

Le positionnement individualisant est commun aux représentants de la propriété immobilière et aux promoteurs immobiliers comme Bowfound Marignan : *« Chaque opération est unique, il n'y a pas une seule réponse ».*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page85

De même, les ménages sont des individualités à respecter : *« En matière de consommation d'énergie, la norme 19° est discutable pour les gens qui peuvent admettre 18° 16° au sommeil, mais il faut un apprentissage qui durera certainement une génération. On peut penser qu'avoir une base commune à 13° 14 °et après un léger apport individuel est raisonnable ».* Ainsi le principe de la règle commune est critiqué : *« Le législateur impose une marche forcée jusqu'en 2020 avec pour horizon l'énergie positive (créer autant qu'on consomme) mais c'est moins la visée qui est condamnable que sa traduction par le législateur. Les normes AFNOR sont positives dans le sens où elles prennent en compte le risque et processus dans une perspective empirique mais le danger est de réduire tous les logements à un prototype. Sans oublier le risque que ces normes sont pilotées par des corporations bien précises (par exemple les ascenseurs) ».* Néanmoins notre interlocuteur de l'AFNOR nous rappellera qu'une faible part des normes produites par cet organisme sont obligatoires sauf les directives européennes qui sont transposées dans le droit français.

1.3. Une norme mais prudente et mesurée

Le discours de l'ADEME, qui est un des principaux architectes du Grenelle de l'environnement, se situe à l'opposé de celui de l'UNPI et des promoteurs : *« Si elle justifie les choix politiques de l'État, elle considère que le travail d'explication doit être poursuivi ».*

On retrouve ce positionnement prudent dans le discours de l'association Qualitel qui inscrit à la fois la certification dans l'innovation et dans le droit des consommateurs : *« La certification est une activité qui prépare la norme future. Bien que régie par le Code de la construction, elle n'est pas obligatoire. C'est la différence entre la loi et le contrat. À partir de 1974 l'émergence de Qualitel est à relier au tournant qualitatif des politiques urbaines. Comme l'État finançait encore beaucoup, elle a voulu mesurer la qualité par le biais d'un système de cotation éprouvé par le CSTB. Cette cotation est devenue quasi obligatoire dans le logement social. Mais c'est par le biais de la loi Scrivener (loi n° 78-23 du 10 janvier 1978) relative à la protection des consommateurs que Qualitel s'est orienté vers la certification. L'activité est ensuite passée du logement social au logement privé ».* Qualitel, dont l'activité privée est garantie par des acteurs publics (voir son conseil d'administration), considère que l'innovation dans les normes doit faire l'objet d'un contrôle et d'une certaine prudence. *« Il peut*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page86

y avoir des abus, lorsque la norme devient prescriptive. Les normes ascenseurs sont peut être excessives. Mais les normes acoustiques qui reposent sur quatre mesures d'impact ne peuvent se résumer à un seul indicateur. La fusion AFNOR et UTE peut conduire à des normes prescriptives car les seconds sont surtout des industriels. La question de la norme est importante pour les élus car elle engage leur responsabilité ».

Ce point de vue humaniste est partagé par notre interlocuteur de l'ANAH : *« La norme d'aujourd'hui est devenue un standard. Il y a un acquis qui ne bougera pas. L'arrivée d'un nouveau produit n'est pas une norme. Il y a une norme indépassable qui est la dignité. Or ce n'est pas à l'ingénieur de la définir. C'est une norme sociale. Exemple des locations de box de 4 m² à Paris. Dans ce domaine nous avons tous les instruments juridiques, les outils existent mais il manque la volonté politique (...) Certes la norme donne de l'activité, sécurise le constructeur mais en même temps la recherche de la sécurisation conduit à la déstructuration de l'ingénierie et à la déresponsabilisation de la maîtrise d'ouvrage. On ne sait plus intégrer tout simplement la réponse technique à la définition des besoins. Pourquoi ? parce que la norme simplifie la construction dans le logiciel, alors que la norme est justement conflictuelle. Nous n'avons pas d'ingénierie de la concertation (...) Le logement locatif durable pour les propriétaires bailleurs a du sens quand il combine des normes techniques (dignité, chauffage, acoustique... voir la grille de dégradation de l'ANAH disponible sur internet) et la norme sociale qui correspond à l'offre de logement adaptée au public. Autrement dit ça pourrait être le PLH de la ville qui pourrait définir ce qu'est la norme de logement au-delà de la loi. Or ce n'est pas ce qu'on y trouve le plus souvent ».*

Dans une perspective constructive, le représentant de l'USH donne des pistes de travail en cours : *« On a fait un groupe de travail sur l'accessibilité handicapé, le RT 2012, incendie, les règles d'urbanisme, les locaux vélos, le sismique et l'amiante. Il est animé par Nathalie Baillet dans le cadre du programme 500 000. Il s'agit de toiletter mais aussi de s'interroger sur les raisons de cette profusion de normes. Un dialogue doit s'établir entre les bailleurs, les certifications, et l'USH. Le rôle des certificateurs est de produire des référentiels indicatifs et non obligatoires. Or le message vers les collectivités ne passe pas. Bien souvent elles veulent faire le mieux et rendent les normes obligatoires. À Grenoble, volonté de tout faire en BBC mais ils n'ont aucune idée du surcoût que cela engendre. Le comportement*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page87

des locataires ne doit pas être un alibi, on doit avoir des solutions techniques éprouvées et surtout peu coûteuses. On doit travailler sur les autres usages et les sensibiliser ».

2. Le travail des normes

Alors que certains acteurs sont encore à la recherche du logement digne, d'autres explorent un mieux vivre futuriste. Il pourrait sembler que ces deux mondes cohabitent sans n'avoir rien à voir l'un avec l'autre. Cependant, dans une optique d'économie classique les valeurs du logement neuf varient selon l'intégration des critères du logement durable et dévalorisent d'autant ceux qui sont en retrait. On peut craindre dans cette hypothèse que l'écart des prix entre les logements durables et les autres aille croissant, contribuant à développer des inégalités sur le marché immobilier entre ceux qui ont accès à de bons produits peu consommateurs d'énergie et ceux qui doivent se satisfaire d'être tout simplement logés.

Mais ce principe de la « valeur verte » se heurte à la réalité des marchés immobiliers tendus où les prix sont souvent indépendants des technologies intégrées. Telle passoire thermique bien localisée peut se vendre ou se louer mieux qu'un logement BBC dans une zone dévalorisée. Tel logement BBC dans une zone valorisée sera d'autant plus différencié d'un logement ordinaire situé dans le lointain périurbain.

La question est donc de savoir comment les pouvoirs publics peuvent intégrer significativement des normes dans le marché de manière à ce que celles-ci soient un critère de prix aussi important que d'autres facteurs comme la localisation, la nature du peuplement, etc. Une telle stratégie, qui conduirait à rendre les normes attractives pose cependant des questions de gouvernance et de rapports entre les pouvoirs publics et le marché. Qui est légitime pour agir ? Quelles mesures mettre en œuvre ? Selon quels critères ? Comment se réalise le travail de normalisation qui conduit à reconsidérer ce qui est ou non acceptable dans le domaine du logement.

Le processus issu des Grenelle de l'environnement a conduit à une mobilisation importante du secteur de la construction sous l'impulsion d'une mission accordée au plan Bâtiment Durable. Le bâtiment est un effet une des cibles principales de cette politique puisqu'il est le premier poste de consommation de l'énergie ce qui non seulement pèse sur l'émission de gaz à effet de serre mais aussi sur la facture énergique du pays. La recherche de

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page88

« l'efficacité énergétique » selon l'expression choisie implique donc un travail de normalisation de la production, de la distribution et de la gestion du logement, c'est-à-dire une réorientation de la fonction sociétale de la politique du logement telle que nous l'avons définie ailleurs[45]. Le travail sur les normes qui en est issu s'exprime tant au niveau des valeurs recherchées (« l'efficacité énergétique ») que des moyens juridiques et financiers mobilisés.

Ainsi le plan des 500.000 logements à rénover par an (dont 120.000 logements sociaux) d'ici 2017 a donné lieu à de nombreux groupes de travail sur l'obligation de rénovation, la gestion du patrimoine, les financements...

Sur le plan de la construction, l'adoption de la RT 2012 en France illustre son caractère pionnier en Europe : *« la France est le seul pays d'Europe doté d'un tel niveau d'ambition et d'un calendrier serré d'application »* (p. 29). Le contrôle de son application se réalise lors du permis de construire et à l'achèvement des travaux en se fondant sur les logiciels de calcul élaborés par le CSTB. Néanmoins, cette méthode de calcul a été attaquée en Conseil d'État, certes en invoquant des questions de forme, mais qui n'en restent pas moins symptomatiques d'un mécontentement de certains professionnels. Par ailleurs le nombre de logements labellisés a augmenté régulièrement : 60 % des 124.000 logements sociaux financés en 2011 sont BBC, ce dernier label représentant 234.000 logements certifiés en 2013 soit 184.000 logements collectifs.[46]

Sur le plan de la rénovation énergétique, le Plan Bâtiment est à la fois à la recherche des « bonnes pratiques », comme il l'a montré à l'occasion d'une manifestation organisée par la revue *Le Moniteur* du 22 avril 2013 et rassemblant collectivités locales et maîtres d'ouvrage privés et publics, et dans la dénonciation d'une situation « insoutenable » selon l'expression d'un rapport du groupe de travail sur l'obligation de rénovation[47]. La lutte contre la précarité énergétique est un des moteurs normatifs de l'action : *« avec un peu plus de 4 millions de foyers touchés, la précarité énergétique progresse dans notre pays : ces ménages sont en grande partie logés dans le secteur privé et propriétaires de leurs logements (87 %). Il s'agit d'une population plutôt âgée qui réside essentiellement dans des maisons individuelles*

(45) Sociologie du logement.
(46) Chiffre à mettre en relation avec la demande de labellisation qui s'établit en 2013 à près de 600.000 logements dont 495.000 collectifs.
(47) « Explorer l'obligation de rénovation énergétique dans le secteur résidentiel » Rapport remis par Jacques CHANUT et Raphaël CLAUSTRE, juin 2013.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page89

construites avant 1975 en territoire rural ou périurbain » (p. 42). Pour aider d'ici 2017 300.000 ménages à sortir de la précarité énergétique, les aides de l'ANAH estampillées dans le programme « Habiter mieux » ont été revalorisées pour les propriétaires occupants modestes, pour les propriétaires bailleurs acceptant de conventionner leurs logements, et pour les copropriétés pouvant se donner les moyens de gagner 35 % dans leur bilan énergétique. Pour renforcer ces mesures, l'ANAH a aussi formé dans le cadre des emplois d'avenir des « ambassadeurs de la rénovation énergétique » chargés de repérer les situations locales difficiles. Le bilan de ce programme en 2013 se traduit par un engouement des propriétaires occupants (27.500 logements financés) mais une frilosité des propriétaires bailleurs. Pour un montant moyen de 18.000 euros par logement, 90 % des logements gagnent au moins une classe d'énergie. Le bilan semble modeste mais il n'en reste pas moins que le marché de labellisation suit une pente croissante continue notamment les BBC Effinergie Rénovation qui atteignent presque 60.000 logements dont 1.300 en individuel. En 2013, l'ouverture d'une nouvelle aide pour les propriétaires occupants modestes assortie d'un éco prêt à taux zéro et d'un crédit d'impôt développement durable (sans oublier la TVA à 5,5 %) devrait entraîner une demande plus forte y compris pour les copropriétés.

Concernant le parc social, l'effort est soutenu par les éco prêts mis en place dès 2009 entre la Caisse des Dépôts et Consignations et l'Union Sociale pour l'Habitat. Leurs taux varient en fonction des travaux à réaliser (selon leur classe énergétique) et leur localisation (un effort supérieur étant accordé aux zones ANRU). Les travaux réalisés en 2013 correspondent à un montant moyen de 37.000 euros par logement soit presque trois fois plus que dans le secteur privé.

3. La gouvernance publique des normes

3.1. Le rôle de l'État entre contrainte et incitation

Les figures de l'État dans la régulation des normes s'articulent autour de la contrainte, de l'incitation et de la fiscalisation.

Pour l'ADEME, qui anime la Politique adoptée dans le Grenelle de l'Environnement, l'intérêt public est commandé par un danger économique et social. Le rôle de l'État se justifie parce que *« le coût de l'électricité va*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page90

augmenter de 30 % d'ici trois à cinq ans et notre objectif est de diviser par trois la consommation pour éviter de tomber dans la précarité énergétique ». De plus, *« après pour le retour sur investissement le consommateur est toujours gagnant. Ce coût global a été chiffré par le syndicat des économistes ».* Cependant, *« l'Observatoire OPEN qui publie des résultats sur la rénovation énergétique montre qu'on est loin des objectifs de Grenelle. Dans l'ancien on doit passer par une autorité, sinon on fera face à des crises graves ».*

Pour le PACT ARIM qui travaille justement en relation avec les propriétaires du parc de logements anciens, une implication de l'État nécessite une contrainte plus forte : *« Les critères du logement décent ne sont pas très contraignants, on pourrait l'être plus. Par exemple on n'a rien sur le thermique. On a fait des propositions en tant que PACT là dessus : sans viser la basse consommation on peut établir un plancher (à ce titre les étiquettes énergétiques sont un repère si elles sont bien faites ce qui est un autre problème) et les rendre opposables. Pour les propriétaires occupants tant qu'il n'y a pas contrainte, il ne se passe rien. Par contre, on peut faire une proposition de valeur verte dans les zones tendues en jouant sur les droits de mutation ».*[48]

Certes, il considère que les nouvelles subventions de l'ANAH en faveur des économies d'énergie et des propriétaires occupants, *« font bouger les lignes. Mais le plafond de ressources est trop bas surtout pour 15-20.000 euros de travaux qui ne concerne pas les logements en très mauvais état. Les subventions ont un impact sur la valeur du bâtiment et la fiscalité. Avec les bailleurs c'est compliqué car on est entre les logiques patrimoniales et les logiques de rentabilité. Les propriétaires occupants sont soutenus par le programme Habiter Mieux mais le problème est celui de l'usage qui est différencié selon l'activité (personnes âgées, chômeurs) et le fait que les gens n'ont aucune lisibilité sur les fluides. Or c'est à la technique de s'adapter aux gens, pas l'inverse ».*

Les difficultés de l'activité incitative à trouver le public qui exprime des besoins et des logiques d'habitat concordantes sont aussi évoquées par notre interlocuteur de l'ANAH, qui d'une part relève la difficulté de mener une action incitative, d'autre part s'interroge sur la place des normes

(48) Parallèlement, le PACT mène une réflexion sur la qualité de la construction de manière à revisiter les normes de construction pour les adapter au développement durable. Pour mettre à niveau les professionnels du bâtiment, confrontés à un objectif de basse consommation, le PACT rédige un guide relevant les bonnes pratiques.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page91

techniques : *« Notre programme se tourne vers les propriétaires occupants et les maisons individuelles, donc la propriété occupante indigne, qui demande beaucoup de temps pour être convaincue. Exemple du logement rural que l'on pourrait réduire de moitié l'hiver pour mieux le chauffer. Depuis le 1er juin 2013, on se tourne vers les propriétaires bailleurs et les copropriétés en difficulté. C'est très difficile en zone tendue. La contrepartie étant le conventionnement, cela ne marche que si l'écart de loyer avec le marché libre n'est pas trop important, sinon il faut rechercher des propriétaires militants. En zone B ça marche un peu mieux. En ce qui concerne les copropriétés, on retrouve des logiques de projet dans le logement collectif car la rénovation énergétique se situe dans une rénovation de l'ensemble. Donc dans ce cas, les subventions suscitent un effet de levier. Le logement locatif durable pour les propriétaires bailleurs a du sens quand il combine des normes techniques (dignité, chauffage, acoustique… voir la grille de dégradation de l'ANAH disponible sur internet) et la norme sociale qui correspond à l'offre de logement adaptée au public. Autrement dit ça pourrait être le PLH de la ville qui pourrait définir ce qu'est la norme de logement au-delà de la loi. Or le plus souvent on y trouve le % de logements sociaux dans les opérations immobilières, les taux de PLUS, PLAI, la production attendue de l'ANAH, une typologie des logements. Or, je m'interroge toujours de savoir pourquoi le Code de l'urbanisme ou le CCH n'intègre pas des normes techniques. En fait le CU en intègre de plus en plus, mais c'est surtout qu'il n'y a pas de compétences pour l'exercer. Exemple du volet paysage dont se saisissent les ABF sur un plan appréciatif. La question est finalement de savoir à quoi sert le document qui expose la norme ? Qui instaure le respect de la norme ? Et comment ? »*

Cependant, notre interlocuteur de l'ANAH se déclare *« hostile à l'obligation de rénover : on ne peut l'imposer aux plus démunis qui ont plusieurs urgences et pas seulement le logement, c'est vrai pour les propriétaires occupants et même les propriétaires bailleurs qui ne disposent en moyenne que d'un logement (et qui doivent payer des charges et peuvent être précarisés par l'impayé de leur locataire) si l'on exclut bien sûr les SCI et institutionnels. Or ceux-ci ont une obligation de qualité de service. C'est le Code civil. »*

Au-delà de cette posture, l'une des pistes d'action est de tenter d'agir sur la valeur : *« C'est ce que nous (ANAH) faisons avec Qualitel en lançant un nouveau référentiel copropriété plus adapté à notre domaine d'activité que celui qui existe. L'intérêt de Qualitel est que c'est un tiers. Le label qui sera*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page92

produit donnera de la valeur à ce bien. On va tester cela sur des copropriétaires volontaires. Les critères seront des logements en bon état, des logements adaptés aux besoins, des logements permettant de maîtriser les charges ». Mais l'on remarquera que la cible visée est la copropriété qui est l'un des acteurs les plus facilement mobilisables pour l'ANAH[49].

Cette posture à l'incitation vertueuse n'est pas évoquée par les représentants de la Fondation Abbé Pierre qui évoque la possibilité d'une fiscalité verte, qui permettrait de renforcer les normes du logement décent : *« Il faudrait utiliser la fiscalité (taxe foncière, droit de mutation) mais pas sur les passoires thermiques qui ne se vendent pas. Il faudrait en même temps une carotte comme le programme Habiter mieux de l'ANAH mais il faudrait aussi surmonter la baisse énorme du conventionnement de l'ANAH. La défiscalisation a tué le conventionnement. Le consensus est de dire qu'il y a trop de normes, mais en fait il n'y a pas de gestion politique. »*

C'est aussi un problème de fond pour la Confédération Syndicale des Familles qui considère volontiers que *« le gros souci pour l'habitat ancien est qu'il n'y a pas de maîtrise de la valeur. Il est nécessaire d'améliorer l'habitat mais cet objectif vient en contradiction avec la hausse de la valeur. En centre ville, les OPAH, dans la banlieue les opérations ANRU se traduisent par une hausse de prix. Les bénéficiaires de ces investissements publics sont les propriétaires privés »*.

Pour l'association Qualitel, c'est une piste de travail : *« La notion de valeur verte est capitale. Elle peut avoir des effets économiques et fiscaux importants. Faire une décote à partir d'une non valeur verte est une option envisageable aussi »*.

Même du côté des promoteurs, la valeur verte pourrait être mieux promue : *« on pourrait par exemple adosser les prêts à des exigences vertes. En effet la valeur verte n'est pas un critère absolu des clients qui raisonnent surtout selon la superficie et la localisation. Mais il faut différencier ceux qui achètent pour défiscaliser et font peu attention au produit et ceux pour lesquels existe une visée d'y habiter. »*

Cependant, le représentant de l'ANAH pointe les difficultés opérationnelles : *« Pour la valeur verte, la question est de savoir comment l'établir. On n'a pas de traçabilité du logement, comme on l'a sur des produits de consommation autre comme la viande par exemple. C'est peut*

(49) Bien que la réflexion sur le logement locatif en copropriété, qui représente 35 % de ce parc, ne semble pas à l'agenda de l'association des responsables de copropriété qui se confronte pourtant à la rénovation énergétique, si l'on en croit le refus de répondre qui nous a été opposé par ses responsables.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page93

être cela aussi le logement durable. Faute d'un tel système, qui est sans doute fort onéreux car il suppose des mécanismes de contrôle. »

De même la Confédération Générale du Logement signale la difficulté à aligner la diversité des situations immobilières sur un dispositif uniforme : *« Les labels renchérissent les prix notamment pour une certaine catégorie de biens. Et donc ça fait baisser les prix des autres biens. C'est l'effet pervers des labels. Le parc ancien a été très dévalorisé mais il n'est pas de mauvaise qualité si on en croit les résultats de l'INSEE où les ¾ des Français sont satisfaits. Il faut moderniser le parc sûrement. Mais il ne faut pas sanctionner la non rénovation. Les gens sont libres d'acheter même des logements peu économes en énergie. Le critère de l'énergie ne doit pas être un élément de salubrité. Qu'on fasse d'abord des travaux indispensables mais n'inversons pas les priorités ».*

Pour les représentants de l'UNPI, la question ne se pose pas et conduit à faire payer aux propriétaires les politiques économiques : *« Est-ce qu'il ne faudrait pas demander pourquoi l'énergie est devenue si chère ? Que fait EDF à l'étranger à perdre de l'argent en Algérie ou en Argentine. Pourquoi facture t-elle de nouveaux compteurs de plus en plus chers ? Pourquoi a-t-on abandonné l'exploitation du gaz de schiste ? »*

En 2013, un groupe de réflexion Bâtiment durable issu du Grenelle de l'Environnement et animé par l'avocat Philippe Pelletier (ex-président de l'UNPI, de l'ANAH…) inscrit sa mission de réflexion (impulsé par le Premier ministre) dans une série de rencontres avec des partenaires professionnels, maîtres d'ouvrage, associatifs et ONG. Une réflexion structurelle y est conduite sur différents thèmes relatifs à la construction, la rénovation, la formation, l'innovation, le financement, la garantie, tant pour le logement privé que social, le parc tertiaire public et privé. Le groupe bâtiment durable s'attache ainsi à mobiliser le secteur du bâtiment, et à construire des tableaux de bord nourrissant ses documents de réflexion.

Dans l'un de ceux-ci, la notion de « valeur verte » est remplacée par celle de « bâtiment responsable » devant faire l'objet d'une définition légale et permettre des mécanismes d'incitation mais aussi d'instaurer une taxe remboursable à l'occasion des transactions sur les bâtiments non responsables, voire une modulation des taxes locales selon la performance énergétique des bâtiments et la faisabilité d'une taxe incluse dans la facture énergétique. En effet, si la valeur verte doit être entendue comme la valorisation donnée à un patrimoine aux performances énergétiques et environnementales élevées par rapport à un autre patrimoine aux

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page94

performances énergétiques et environnementales plus faibles, l'émergence d'une "valeur verte" doit permettre d'encourager les propriétaires à réaliser des investissements, ceux-ci pouvant être remboursés partiellement, totalement ou plus que totalement au moment de la revente du bien. Selon ce document, *« la "valeur verte" est le signe que le marché intègre un critère environnemental, comme il peut intégrer des critères d'esthétique, de standing, de salubrité, de confort… L'émergence d'une valeur verte pourrait également progressivement être prise en compte pour l'accès au financement, considérant que les faibles consommations énergétiques d'un bâtiment efficace participent d'une sécurisation de la solvabilité des emprunteurs. »* De plus, la notion de "bâtiment responsable" qui se fonde dans un premier temps uniquement sur le volet performance énergétique, pourra dans un second temps s'attacher à d'autres critères.

Pour définir concrètement ce « bâtiment responsable » le système de la certification ne peut être retenu car il s'agit d'une démarche volontaire et payante de la part des maîtres d'ouvrage qui accompagnent la construction de bâtiments neufs ou la réalisation de travaux importants sur des bâtiments existants afin de souligner la performance énergétique de ces bâtiments. De même, on ne peut retenir la consommation réelle figurant sur la facture énergétique qui dépend trop du comportement des utilisateurs. Aussi, le groupe de travail propose de retenir le diagnostic de performance énergétique (DPE) et de mettre en place un principe innovant « le tiers investissement » qui permet de rembourser l'entreprise qui a pris en charge l'investissement avec les économies d'énergies engendrées.

3.2. Le rôle prescripteur des collectivités locales

Beaucoup d'acteurs décrivent cependant la surenchère des collectivités locales dans le mauvais usage des labels. Celles-ci sont plus souvent identifiées par le programme performant des Zones d'aménagement et des éco quartiers que par les actions concernant la lutte contre le logement indigne.

Sur ce dernier point, les actions énergiques contre les marchands de sommeil sont saluées par les associations comme la Confédération Syndicale des familles ou la CGL. L'ANAH souhaiterait un renforcement des PLH et du côté du PACT ARIM, on déplore l'empilement des procédures (insalubrité et péril) et des compétences, alors que celles-ci pourraient être simplifiées et unifiées au sein des EPCI. La Fondation Abbé Pierre relève les mêmes difficultés, notamment celle de faire appliquer la procédure relative

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page95

aux logements décents qui dépend de la fragilité des locataires. Pour la Fondation Abbé Pierre, une meilleure articulation des règles de décence autour de la précarité énergétique serait bienvenue, ce que ne souhaite pas l'UNPI selon laquelle la notion d'indécence est un détournement sémantique : les bâtiments ne sont pas en cause puisqu'ils ont donné satisfaction jusqu'ici et les propriétaires des acteurs responsables. L'encouragement à la construction de logement social par la loi SRU est moins destinée aux plus pauvres (puisque le parc privé en abrite aussi) mais servirait au clientélisme local. La CNL considère qu'elles ont un rôle indéniable de contrôle d'octroi des permis de construire et d'attribution du logement social mais que du fait de leurs faibles ressources elles vendent de plus en plus le foncier aux organismes sociaux. Ceci les rend maîtres du jeu.

Cependant, les griefs les plus sévères concernent la course effrénée aux règles des logements les plus performants possibles, comme le déclare le représentant d'un organisme de promotion immobilière.

Selon certains, *« le label est volontaire au contraire de la réglementation. Mais les maires abusent parfois en mettant les labels dans les cahiers des charges. Mais le principe du label est de chercher la performance au-delà de la réglementation. On est dans une course au plus durable qui est dommageable »*.

Il arrive même que des collectivités locales souhaitent développer leurs propres règles dans le neuf : *« Parfois, ils veulent être prescripteurs eux-mêmes en agissant sur l'autorisation de construction. Mais leur problème est d'être trop proche du terrain et des acteurs (perte d'objectivité) et d'avoir des moyens de contrôle. En outre, le danger est aussi une diversification locale des critères. Les collectivités territoriales ont des attentes et utilisent la certification comme une prescription locale (ex. de la CUB qui voulait avoir son propre référentiel, ex. en PACA des HQE locaux) »*.

Ce problème est reconnu par l'USH selon laquelle *« Un dialogue doit s'établir entre les bailleurs, les certificateurs, et l'USH. Le rôle des certificateurs est de produire des référentiels indicatifs et non obligatoires. Or le message vers les collectivités ne passe pas. Bien souvent elles veulent faire le mieux et rendent les normes obligatoires. À Grenoble, volonté de tout faire en BBC mais ils n'ont aucune idée du surcoût que cela engendre. Le label obligatoire est un problème de fond. Que ces labels préfigurent ou soient dans des logiques de sur équipement ce sont des options mais il faut revenir à une logique collective d'anticipation, d'évaluation systématique, de correction de l'ensemble des lois et règlements. »*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page96

On peut se demander alors si limiter les prérogatives des collectivités locales dans le neuf peut tout de même leur accorder un rôle plus important dans le logement ancien. Cette question n'est pas posée par les acteurs mais mérite d'être envisagée si l'on considère l'ensemble du champ normatif.

3.3. La concurrence des labels

Le promoteur Bowfound Marignan se présente volontiers comme le premier promoteur français à intégrer la norme NF dès 2003. *« Depuis on navigue un peu dans le trouble, car il y a une course effrénée depuis dix ans avec une explosion des normes constructives. Or on n'a pas de retour d'expérience. Chaque opération est unique, il n'y a pas une seule réponse. Cependant, le législateur impose une marche forcée jusqu'en 2020 avec pour horizon l'énergie positive (créer autant qu'on consomme) mais c'est moins la visée qui est condamnable que sa traduction par le législateur. Les normes AFNOR sont positives dans le sens où elles prennent en compte le risque et processus dans une perspective empirique mais le danger est de réduire tous les logements à un prototype. Sans oublier le risque que ces normes sont pilotées par des corporations bien précises (par exemple les ascenseurs). On a eu une lutte entre le label Habitat et environnement de Bouygues*[50] *et le label NF de l'association HQE. Mais c'est NF qui va finir par l'emporter même s'il est venu après. Cependant Habitat et environnement a créé des passerelles entre le public et le privé. Il a répondu aux 14 cibles du développement durable dont les plus importantes sont l'énergie, l'eau, la qualité de l'air, la qualité acoustique (sachant que l'isolement par l'extérieur accroit la sensibilité à l'intérieur) et on connaîtra bientôt une révolution physique avec l'apparition des matériaux hybrides. Il ne faut pas négliger l'apport des nouvelles technologies comme internet qui modifie les besoins. J'ai plutôt une bonne opinion des labels qui préfigurent la réglementation de demain. Le problème est la marche forcée qui conduit à des pathologies. On n'est pas assez humble. »*

Cependant, les représentants de l'association Qualitel soulignent la dimension concurrentielle et internationale de cette course au label. En effet, *« la norme de produit est un instrument extraordinaire*

(50) Thème 1 : Management environnemental de l'opération. Thème 2 : Chantier propre. Thème 3 : Énergie et réduction de l'effet de serre. Thème 4 : Filière constructive - choix des matériaux. Thème 5 : Eau. Thème 6 : Confort et santé. Thème 7 : Gestes verts.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page97

d'enregistrement des savoirs faire. C'est aussi une transmission. Or, l'activité française de certification du logement n'a pas encore de dimension internationale ni européenne. En Allemagne, le système TÜV (abréviation de Technischer Überwachungsverein : Association d'inspection technique) travaille à la validation/certification des produits de tous types pour protéger l'environnement et la santé humaine. Au Royaume-Uni, BREEAM (BRE Environmental Assessment Method), est une méthode d'évaluation de la performance environnementale des bâtiments. Aux États-Unis, la norme LEED a été crée (Leadership in Energy and Environmental Design) dès 1998. Cependant il peut y avoir des abus. Il faut faire attention à ne passer de la norme descriptive à la norme prescriptive ».

« En effet, la norme recouvre un immense enjeu financier. L'affaire du lobby des énergéticiens (deux syndicats le Gifam et Uniclimat) qui ont attaqué en Conseil d'État la RT 2012 a marqué les esprits[51]*. Le système assurantiel français est très fort il s'appuie sur le titre V de l'arrêté sur les comités d'experts qui évaluent les performances énergétiques. Ce sont des évaluations techniques qui nécessitent des essais. Sur ce plan, l'AFNOR est un juge de paix entre les industriels qui font la pluie et le beau temps et grâce à elle le système de la normalisation arrive à son objectif. Par rapport au consommateur final l'accès au marché est sécurisé ».*

Pour l'USH, *« il ne faut pas qu'un label privé devienne réglementaire sans concertation avec les acteurs. Or ceci est lié à l'absence de moyens de l'État. Voir les subventions publiques aujourd'hui pour l'AFNOR ou le CSTB qui sont en relations avec des industriels et des assureurs. On a besoin d'une instance pour les intérêts généraux. Pour la modernisation des ascenseurs on a engagé d'importantes sommes 18mds d'euros pour seulement 60 accidents mortels. Pour l'amiante c'est un dossier entre la direction générale du Travail et de la Santé. Mais l'impact financier est aussi très fort. Il y a donc absence d'une réflexion transversale sur les risques. On n'est pas anti norme mais on veut avoir droit au chapitre, à la concertation. La réglementation proliférante vient aussi de l'Europe et dans ce cadre elle peut prendre à rebours les décisions gouvernementales comme l'annonce par Hollande d'un arrêt sur la production règlementaire ».*

En effet, lorsque les organismes publics comme l'État ou la Région Ile-de-France indiquent clairement dans des publications officielles qu'elles encouragent la certification par un label de telle ou telle association ;

(51) http://www.amorce.asso.fr/Le-Conseil-d-Etat-sauve-la-RT-2012.html

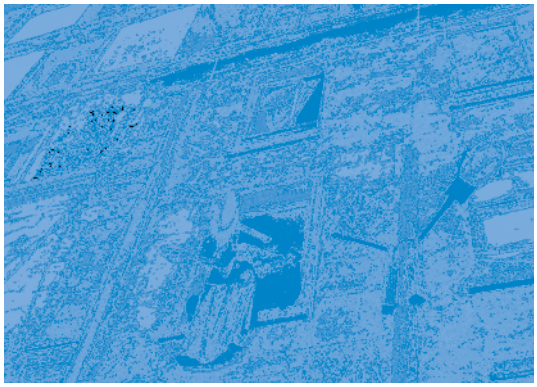
livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page98

lorsque des organismes tant para publics comme l'ANAH, qu'associatifs comme l'UNPI souhaitent créer des labels auprès des associations certificatrices pour faire reconnaître leur savoir-faire, on ne peut que constater un brouillage des limites entre le pouvoir règlementaire de l'État et les logiques concurrentielles de marché.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page99

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page100

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page101



CHAPITRE 5

LE COÛT DES NORMES ET LES RAPPORTS SOCIAUX LOCATIFS

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page102

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page103

Le coût des normes et les rapports sociaux locatifs

1. Les réflexions des acteurs

En juillet 2013, le rapport d'Olivier Tommasini pour la Fédération Française du Bâtiment dresse un constat alarmant. Depuis quinze ans, les prix de vente de l'immobilier ont fortement augmenté (+ 103 % pour le neuf et 156 % pour l'ancien) alors que l'indice du coût de la construction n'a fait que doubler (+ 52 %) en décalage avec le revenu des ménages (+ 37 %).

Cependant, bien que la part du coût de la construction dans le prix de vente des logements ait baissé pour se situer à moins de 50 %, elle atteint 71 % dans le logement social et a crû de plus de 50 % en dix ans. Les facteurs de hausse des coûts dans le bâtiment sont imputables à la progression des prix des consommations intermédiaires comme le pétrole (+ 410 % depuis quinze ans), du coût de la main d'œuvre (+ 61 %) mais surtout de la réglementation. On estime entre 10 % et 15 % leur impact sur le coût de revient. Par exemple, une opération de 40 logements de 55 m² coûtait 950 à 1.200 euros la SH en 2000, 1.200 à 140 en 2005 et 1.600 à 1.800 en 2011.

Dans le rapport Tommassini, sept postes sont principalement visés :

• la performance énergétique responsable d'une augmentation de 8 % (réglementation 6 %, certification 2 %) ;

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page104

- l'accessibilité 4 % ;
- l'acoustique 3 % ;
- la pollution des sols 3 % ;
- la loi sur l'eau 1,5 % ;
- les risques sismiques 1,3 % ;
- les véhicules électriques/locaux à vélos 1,2 %.

S'ajoutent aux surcoûts ceux résultant de la réalisation de chantiers dans des milieux de plus en plus denses, ainsi que la recherche de la « complexité architecturale ». Ainsi dans le Plan d'Investissement sur logement de 2013 (PIL), un moratoire sur les nouvelles normes a-t-il été adapté et le rapport Tommassini propose-t-il des assouplissement considérables sur les normes[52].

Ce rapport n'est pas isolé. Il poursuit l'effort entrepris par le rapport Boulard Lambert (2013) et surtout celui de 2012 où l'Union Sociale pour l'Habitat s'est fait l'écho de facteurs de hausse importants dans le domaine de la construction en raison de la multiplication et le renforcement des règles, et la complexification de la gouvernances locale de l'habitat. Considérant le contexte d'une baisse tendancielle des subventions et de la solvabilité des locataires son rapport sur « la maîtrise des coûts de production » montre que c'est en France que les logements sont les plus chers (plus de 3.500 euros le m^2) et connaissent les plus fortes évolutions. Le rapport montre que ces éléments influent sur le type de construction (par exemple, les trois quarts des logements neufs mis en location en 2010 sont au-dessus du loyer plafond APL) et sur les charges. S'il mentionne la nécessité de mieux développer l'activité de recherche foncière, il relève notamment, en citant une étude de Qualitel (2011) sur le coût global *« que les opérations certifiées présentent un surcoût constructif de l'ordre de 3 % »*. Aussi *« même si l'exercice est difficile à conduire, il convient de ne pas renoncer à introduire une régulation normative en imposant la prise en compte de la dimension économique »*[53].

Cette recherche d'une production plus rationnelle conduit aussi l'USH, face à la tendance à la réduction de surface de logements, à proposer un recentrement des typologies de logement en fonction de la demande locale.

(52) Notamment, nous y reviendrons les propositions consistent à « rendre possible la réalisation de bâtiment passif ne disposant pas de système de chauffage » ce qui est contraire à la notion de logement décent.
(53) Selon un rapport de l'ENA de février 2011 sur le bilan coût bénéfice des normes, la RT 2012 correspond à un surcoût de de 5 à 15 % et les normes accessibilité à un surcoût de 4 %. Même constat dans la note d'analyse 221 du Conseil d'Analyse stratégique.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page105

Ainsi, pour solvabiliser les locataires, une réduction de surface par typologie est elle préférée pour diminuer les loyers (p. 18) mais en privilégiant les surfaces des pièces à vivre sur celle des circulations.

	Moyenne 2008-2010	Surface moyenne 2008-2010	Moyenne stock HLM
1 et 1bis	10 %	25 m²	5,4 %
2	23 %	50 m²	18,4 %
3	36 %	69 m²	36,8 %
4	25 %	85 m²	30,2 %
5	6 %	100 m²	9,1 %
Total	**100**	**66 m²**	**100**

Source : USH

Dans ce cadre, les dispositions sur l'accessibilité aux personnes handicapées lui semblent aménageables pour des rendements de plan et un meilleur usage par les habitants des logements. De la même façon, les méthodes de type MULO[54] rendent explicite la recherche d'une plus forte compacité du bâti compatible avec la réduction de la consommation énergétique dont le rapport souligne pourtant que *« les règlementations et labels énergétiques définissent des exigences qui ne se traduisent pas par des baisses de quittance »* (p. 19).

Ce débat sur les coûts est complexe dans la mesure où chaque logement est unique ce qui implique une difficulté à y imputer de manière homogène des facteurs de coût. Néanmoins, identifier leur prise en charge, par les promoteurs, les propriétaires, les pouvoirs publics et les locataires nécessite d'abord d'avoir en tête quelques fourchettes de prix qui sont plus facilement accessibles dans le logement social, soit dans le parc social neuf intégrant le coût des RT et des labels : 2.500 euros/m² ; dans le parc social en rénovation : 800 euros/m²[55]. Dans le parc privé locatif, le plafond subventionnable de l'ANAH est de 60.000 euros par logement.

Dans ce débat, la notion de coût global est importante car mobilisée par de nombreux acteurs. L'approche en coût global permet de prendre en compte les coûts d'un projet de construction au-delà du simple investissement, en s'intéressant à son exploitation (charges liées aux consommations énergétiques, à la consommation d'eau), à la maintenance, au remplacement des équipements ou des matériaux mais également à la

(54) http://ressourceshlm.union-habitat.org/xwiki/bin/view/CommunicationPublicationsRevues/MULO+Methode+Unifiee+pour+le+Logement+Optimise;jsessionid=86F46ED5380615A2AB52DC40C43446B6
(55) https://portail-actus.caissedesdepots.fr/IMG/pdf/dphd_20121109_eclairages_no1.pdf

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page106

déconstruction du bâtiment. Cette approche permet de prendre en compte l'impact des bâtiments comme les émissions de gaz à effet de serre. Elle doit non seulement intégrer la gestion « verte » du chantier mais aussi l'analyse du cycle de vie du bâtiment ou des éléments (matériaux) le constituant. L'approche en coût global consiste à évaluer l'impact des choix du maître d'ouvrage à l'échelle de plusieurs dizaines d'années en termes de coûts différés, d'impacts sur l'environnement. Idéalement cette vision à long terme permet de mettre en exergue les économies futures lors de l'exploitation du bâtiment. Pour ce faire une norme ISO 15686-5 indique des lignes directrices relatives à l'analyse du coût global des bâtiments, à celui des constructions ainsi qu'à celui de leurs composants.

Calcul du coût global

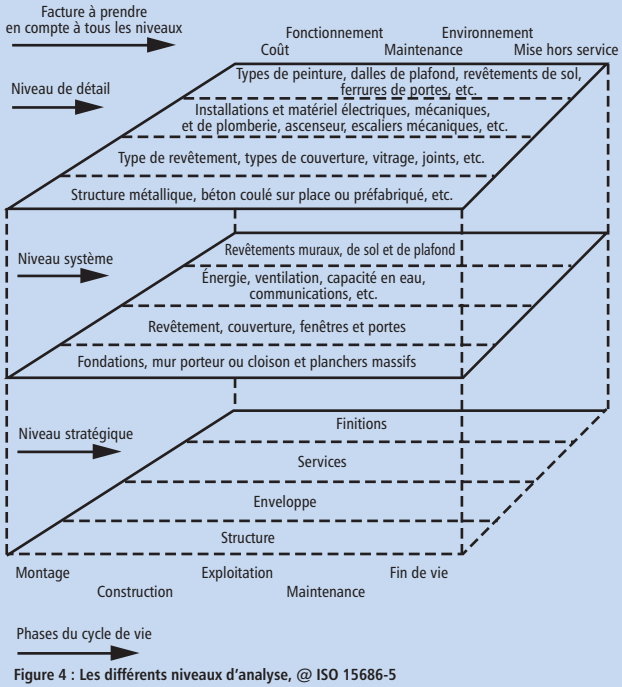


Figure 4 : Les différents niveaux d'analyse, @ ISO 15686-5

Source : ISO 15686-5

Mais cette approche comporte de nombreuses limites : non seulement elle ne s'applique qu'à la production neuve mais elle met délibérément entre parenthèses l'usage de l'habitat. Il n'en reste pas moins que la question du coût global divise les partenaires.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page107

Pour Ch. Boucaux de l'USH : *« Entre 2000 et 2011, le tissu règlementaire a impacté de 20 % à 25 % le coût. Les acteurs sont peu formés. La RT 2012 est arrivée avant le logiciel la mettant en œuvre. Ces règlementations conduisent au nom du principe de précaution à des surcoûts qui sont mobilisés dans les fonds propres des organismes. La RT 2012 impacte à 8 % du prix de revient. Or vaut-il mieux faire 100 logements performants que dix logements hyper performants ? En période de crise avec le nombre de demandeurs que nous avons, cela questionne. Aujourd'hui tout est fait pour produire du logement pour les riches. Si on veut que l'on fasse du PLAI, ce sera difficile dans ces conditions. La RT 2012 privilégie les réseaux de chaleur, mais on ne compte pas l'entretien, la maintenance, les abonnements dont les coûts sont importants : ces charges sont plus importantes que dans le RT 2005. La promesse technique n'est pas au rendez-vous, telle est la conclusion de notre observatoire des performances énergétiques qui montre que pour 70 % des bailleurs sociaux cela ne fonctionne pas »*.

De même pour notre interlocuteur de la SCI La Sablière : *« Si la consommation d'énergie baisse, en revanche le contrat d'entretien peut coûter plus cher et il y a d'autres équipements, ascenseurs, portes de garages, etc. qui apportent un confort supplémentaire mais induisent des charges supplémentaires. Au final, on constate que les charges restent au même niveau entre un immeuble construit dans les années 60 et un immeuble actuel classé BBC »*.

La Présidente de la CNL va dans le même sens : *« La question du logement durable se pose surtout dans le neuf. Pour les organismes cela se traduit par une action sur les économies d'énergie via des installations certifiées. Mais il y a plusieurs inconvénients à ces actions de rénovation énergétique : les défauts habituels de construction prennent une dimension spécifique, la réglementation de l'entrée d'air est contraignante, la répartition des consommations pose problème, les ouvriers doivent être qualifiés. Pour les locataires, on leur demande une modification des comportements, notamment les ouvertures de fenêtres, il ne faut pas éteindre le chauffage, alors qu'il n'y a pas d'éducation en la matière, les locataires oublient ou ils changent et tout l'apprentissage est à reprendre. Ceci dit, le logement durable est un logement plus cher. Le loyer est plus cher. »*

Ainsi, pour la FAP *« les labels impactent le coût : effet pervers du coût d'usage. Le coût de maintenance est effrayant, sans oublier les dysfonctionnements liés à la manipulation technologique. On ne s'occupe*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page108

pas du passif. On est trop théorique. C'est du thermos fermé. Habiter mieux c'est à 18 % seulement vers DPE A et B ».

Cependant, en appuyant le principe du coût global, l'ADEME considère qu'*« il peut y avoir un biais au moment de la construction. Après pour le retour sur investissement le consommateur est toujours gagnant. Ce coût global a été chiffré par le syndicat des économistes[56]. On est d'accord avec l'USH que la maintenance n'est pas toujours maîtrisée et peut entrainer des dérives mais la RT 2012 ne révolutionne pas la RT 2005. Selon les industriels qu'on accompagne c'est un système plus fiable. La conséquence du moratoire est lourde sur le bâtiment neuf car le label HPE[57] qui préfigurait des règlementations futures permettait l'aide de l'Etat. Or il n'est pas pourvu ce qui bloque l'aide de l'État notamment le système Duflot. En fait on fait porter à des règlementations supposées trop contraignantes le poids de la crise économique. Or c'est de l'intérêt commun dont il est question. »*

En allant plus loin, le président de Qualitel considère qu'on pourrait élargir cette notion de coût global : *« Pour définir le logement durable : sain, confortable, respectueux de l'environnement, performant énergétiquement tout au long de son cycle de vie (de la construction à la démolition), et bien intégré dans son environnement. Au-delà de l'énergie, il y a d'autres paramètres relatifs à l'économie et à la santé. Nous, on certifie ce qu'est le logement durable, mais sur sa dimension économique, on manque d'éléments pour intégrer ce critère. On peut raisonner en coût global : c'est par exemple ce que fait la norme européenne CEN TC 350[58] avec un indicateur de performance économique, environnementale, sociale, consommation de gaz à effet de serre, confort et santé. Mais on peut aussi mesurer l'impact sur l'économie locale, l'emploi... bref, il y a des référentiels à faire évoluer, des indicateurs à trouver. Il ne faut pas renoncer aux normes du développement durable, étiqueter les logements, mais il faut faire le choix des bons indicateurs. »*

En approfondissant la question, Christian Mourougane de l'ANAH considère que *« ce qui coûte cher c'est surtout la démarche de projet. Certes la norme donne l'activité, sécurise le constructeur mais en même temps la recherche de la sécurisation conduit à la déstructuration de l'ingénierie et à la déresponsabilisation de la maîtrise d'ouvrage. On ne sait*

(56) http://www.untec.com/00_koama/visu_untec/index.asp?sid=350&cid=16631&cvid=30323&scid=30323&lid=1#haut
(57) http://www.developpement-durable.gouv.fr/spip.php?page=article&id_article=29104
(58) http://www2.afnor.org/espace_normalisation/structure.aspx?commid=60462&lang=french

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page109

plus intégrer tout simplement la réponse technique à la définition des besoins. Pourquoi ? Parce que la norme simplifie la construction dans le logiciel, alors que la norme est justement conflictuelle. »

Néanmoins, la norme environnementale est un problème mineur pour l'UNPI qui ramène la question des surcoûts à des questions plus sociétales : *« Il y a deux surcoûts importants : les normes et les contraintes de la loi SRU. Celle-ci prévoit que les constructeurs doivent intégrer 25 % de logements sociaux et donc donner aux bailleurs sociaux des logements moins chers, ce qui se répercute sur les prix de vente des autres car il faut bien que quelqu'un paye ».*

De même, pour le promoteur interrogé selon lequel : *« Les facteurs de coûts sont le foncier, la volonté de mixité (ce que nous apportons dans les VEFA pour soutenir le programme de 500.000 logements[59]) et en troisième lieu les normes ».*

2. L'investissement dans le logement durable

La transformation du logement d'une valeur d'usage à une valeur d'échange faisant de celui-ci une marchandise voire un produit financier (via par exemple les techniques de défiscalisation) (Fijalkow, 2013), nous conduit à nous demander cependant comment les normes du durable s'inscrivent dans ce processus. Pour cela, on s'attachera à répondre à une simple question : qui investit dans le développement durable et qu'est ce que cela rapporte ? L'objectif lancé en novembre 2013 par le Président de la République de 500.000 logements rénovés par an, dont 120.000 logements sociaux, est une occasion intéressante de mesurer le succès du processus de normalisation et ses effets.

2.1. Succès dans le neuf, résistance dans le parc locatif privé

En 2013, l'association Cerqual indique l'impact positif du dispositif Scellier, destiné à encourager par la défiscalisation l'investissement locatif, et dont 90 % des opérations ont fait l'objet d'une demande de label BBC. Il en est forcément de même aujourd'hui dans la mesure où le dispositif Duflot impose à tous les immeubles neufs la RT 2012 ou label BBC 2005. En 2013,

(59) Sans entrer dans la polémique de l'impôt de palier relevons cet article de la Dépêche qui fait la part des choses : http://www.ladepeche.fr/article/2013/01/24/1543129-logement-social-l-ire-des-promoteurs.html

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page110

le label BBC Effinergie compte 185.000 logements collectifs certifiés par ses certificateurs Cerqual et Cequami depuis 2007 (création du label), et identifie une nette augmentation du nombre de projets certifiés ce qui le conduit à prévoir plus de 10.000 logements certifiés en 2013. Cette montée en régime est impressionnante : la demande de labellisation depuis 2007 s'établit à 500.000 logements collectifs et près de 100.000 logements individuels. Selon un autre certificateur, Promotelec, le BBC a nettement progressé notamment grâce aux aides et incitations (régionales, nationales) : les 3/4 des nouveaux logements collectifs de l'année respectent le niveau BBC-Effinergie selon l'INSEE. Au 31 décembre 2011, le certificat BBC avait été donné à environ 20.000 logements collectifs[60]. Ces éléments sont à mettre au crédit de l'investissement locatif fortement encouragé par les dispositifs fiscaux nationaux (Robien, Borloo, Scellier, Duflot). Dans l'investissement neuf locatif, le processus de labellisation, qui va au-delà de la réglementation technique est bien enclenché. Comme nous le verrons plus loin, cet effort supplémentaire différencie le parc ordinaire obéissant aux normes règlementaires et le parc labellisé.

Un second élément touchant le parc locatif privé (6,5 millions de logements) est la rénovation énergétique qui concerne souvent des copropriétés (8,5 millions de logements en France) dont 35 % de logements sont loués. C'est dans ce secteur que les besoins sont les plus importants. Au-delà de la réglementation, la labellisation représente depuis 2009, selon BBC Effinergie, seulement 18.000 logements certifiés (dont 10.000 en 2012). Dans le cadre de l'objectif des 500.000 logements différents dispositifs juridiques et financiers permettent d'assouplir les décisions des copropriétés, d'une part de réaliser un diagnostic énergétique, d'autre part des opérations. Sur le plan financier, un éco prêt collectif à taux zéro et des aides de l'ANAH doivent soutenir leurs efforts de rénovation énergétique (13.000 logements aidés en 2012 pour 100 millions d'euros de subventions soit 8.000 euros par logement) dans le cadre du programme « Habiter mieux ». Au 31 août 2013, le nombre de dossiers réalisés depuis le début du programme était de 29.678. Le gain énergétique après travaux est de 38 %. 90 % des logements aidés gagnent une étiquette énergétique. Le montant moyen de travaux est de 14.282 €. Cependant la question est pour les logements locatifs (6.200 en 2012) celle des loyers après travaux, sachant que le conventionnement s'intègre au marché.

(60) http://www.promotelec.com/association/actualites/actualites-de-l-association/2147-logements-collectifs-l-association-promotelec-analyse-les-tendances-de-la.html

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page111

Dans le logement social, la construction neuve (environ 40.000 achevés par an) intègre au delà de la réglementation thermique la labellisation. En 2011, le BBC concerne près de 60 % de logements sociaux financés par l'État, contre 34 % en 2010. Ce progrès serait en partie imputable aux zones ANRU où la labellisation est fortement encouragée. Depuis 2012, les organismes qui appliquent la RT en vigueur investissent dans des labels supérieurs. Des facteurs sont favorables à cette course au label comme les subventions au titre de la Qualité et les ajustements du niveau des loyers. En effet, selon la circulaire ETLL 12432220C du 24 janvier 2013, les organismes disposent d'une possibilité d'augmenter les loyers au m^2 de 4 % lorsqu'elles attestent du label Renovation HPE et de 6 % pour le label BBC Rénovation.

Dans le logement social, la rénovation énergétique s'attache à 800.000 logements dit énergivores qui sont soutenus pour un prêt de la CDC dit Eco PLS à raison de 13.000 euros par logement équivalent à 37.000 euros de travaux[61]. Ce processus élimine les 16 % de logements en classe F et G et déplace le curseur vers de meilleures performances (58 % en classe C et 24 % en classe B après travaux).

2.2. Profits et charges du logement durable

Ayant apprécié les niveaux d'investissement dans les nouvelles normes durables et leur coût pour les acteurs, on peut s'interroger sur la valorisation de celles-ci dans les produits immobiliers étudiés à savoir le domaine du marché locatif. Cette question de la valorisation de l'investissement est fondamentale, d'une part pour ceux qui s'intéressent aux moyens d'encourager la production de logements durables et éventuellement par la même occasion de résoudre la question du logement indigne, d'autre part pour ceux qui se soucient de la distribution sociale des charges de la rénovation énergétique.

(61) L'éco-prêt logement social est un prêt à taux variable, adossé au taux du livret A, dont le taux varie en fonction de sa durée, et le montant en fonction de l'économie d'énergie réalisée grâce aux travaux qu'il finance. Il est accessible notamment aux organismes d'habitations à loyer modéré, aux sociétés d'économie mixte, aux organismes bénéficiant de l'agrément « maîtrise d'ouvrage d'insertion » ou encore aux communes possédant, ou gérant, des logements sociaux ayant fait l'objet d'une convention APL, dans le cadre de la rénovation thermique de logements « énergivores » (logements consommant beaucoup d'énergie). Le prêt finance les travaux d'économie d'énergie permettant à un logement de passer d'une consommation d'énergie primaire supérieure à 230 kWh/m^2/an à une consommation inférieure à 150 kWh/m^2/an. Le montant de l'éco-prêt logement social varie de 9.000 € à 16.000 € par logement en fonction du gain estimé en consommation d'énergie et de la classe « énergie » du logement avant travaux. Si le bâtiment ainsi rénové justifie d'un label HPE rénovation ou BBC rénovation, un montant supplémentaire de prêt de 2.000 € par logement est accordé.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page112

La question des profits résultant de l'application des normes du logement durable montre une grande hétérogénéité dans le champ locatif, les valeurs dépendant fortement de la localisation, du peuplement, de l'environnement, etc. Un raisonnement « toutes choses égales par ailleurs » distribuant les produits immobiliers selon l'investissement dans le logement durable et le niveau de loyer montrerait un éparpillement important. Dans le parc social neuf l'investissement à hauteur de 2.500 euros le m^2 et à 800 euros en rénovation renvoie à des niveaux de loyers qui varient autour de 5 euros le m^2 pour les PLAI, de 6,5 pour les PLUS et 11 pour les PLS. Pour le parc locatif ancien privé, les travaux portés par l'ANAH se situent à 8.000 euros par logement (soit aux environs de 200 euros/m^2) correspondant à des loyers de conventionnement d'en moyenne 6 euros pour les opérations « sociales » et « très sociales » et 12,5 pour l'intermédiaire. Pour le parc locatif neuf des investisseurs, le dispositif Duflot se réfère à un plafond de prix de vente de 5.500 euros/m^2 et à des niveaux de loyers s'établissant autour de 12 euros le m^2 toutes zones confondues.

Ces éléments, mis en relation avec les loyers de marché en général (de 16 à 21 euros le m^2 en Région Parisienne en 2012 selon l'OLAP), illustrent une déconnexion entre les valeurs. Dans le parc ancien locatif notamment, le niveau de loyers de sortie apparaît comme un élément insuffisant pour inciter les propriétaires à rénover leur logement. C'est dans ce cadre que la notion de « valeur verte » apparaît, fondée sur l'idée qu'un bâtiment durable devrait logiquement correspondre à une valeur supérieure et qu'il appartient aux pouvoirs publics de faire reconnaître aux acteurs publics cette valeur. Selon certains auteurs (Bouteloup G, Bullier A., Carassus J et al., 2010)[62], une garantie de la valeur verte par l'État des bâtiments durables donnerait confiance aux investisseurs. Dans ses cogitations, le groupe de réflexion Bâtiment Durable animé par l'avocat Philippe Pelletier (déjà cité) est, comme nous l'avons vu, plus mesuré.

3. La répartition des charges

Si le thème de l'incitation est abordé par les professionnels, la question de la distribution des charges du logement durable est soulevée par les associations.

(62) « Évaluer et garantir la valeur verte immobilière », *EIF Réflexions immobilières*, 53, pp. 39-46.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page113

Selon la représentante de la CNL, *« Le logement durable est un logement plus cher. Le loyer est plus cher. La question de la troisième ligne qui correspond à la participation du locataire aux travaux de rénovation énergétique est importante. C'est un calcul théorique basé sur le prix du fuel à un certain moment. Or on peut difficilement faire une prévision. On peut le faire par rapport à la consommation. Bien souvent on met en œuvre cette troisième ligne si les loyers sont au plafond. Mais dans le cadre de la remise en ordre des loyers voulue par la loi Boutin, la troisième ligne peut s'avérer pernicieuse. En effet, tous les organismes doivent dans le cadre de la loi MLLE de 2009 signer avec l'État des Conventions d'utilité sociale pour classer leurs bâtiments selon leur qualité et l'environnement et mettre en place des loyers de solidarité (ex. surloyers). Ces CUS qui remplacent le conventionnement ont une durée de six ans. Or la troisième ligne n'est pas prise en charge par les APL. »*

Pour la CSF, *« Concernant le chauffage, l'amélioration de l'habitat se traduit par la troisième ligne qui est calculé à partir d'un niveau théorique évalué par un bureau d'étude. Or c'est un calcul théorique ne tenant pas compte de l'usage. Or le locataire doit prendre en charge la moitié de l'économie supposée et ce après une décision collective valable pour dix ans. Ce calcul théorique repose sur la norme idéologique de 19°. Tout repose finalement sur les charges imputées aux utilisateurs. Selon la loi ALUR il s'agit d'équilibrer les rapports locatifs mais le problème est de savoir qui supporte les équipements. Le locataire qui n'a que sa force de travail et pas de patrimoine ne doit pas payer les charges d'entretien du patrimoine. Or le logement durable conduit à cela. Concernant le photo voltaïque, la question est le problème des réseaux de l'eau chaude comme charge récupérable ».*

Pour la CGL *« Le développement durable oui mais sans taxe supplémentaire. Le cas de la 3e ligne est révélateur de ce problème d'imputation aux usagers. Il y a deux logiciels qui fonctionnent pour la calculer mais ils ont été paramétrés par les constructeurs : si je fais telle enveloppe ou tel double vitrage que dois-je obtenir en économie d'énergie. Mais au passage on oublie d'intégrer la VMC(63) et surtout c'est une construction intellectuelle qui n'a rien à voir avec la réalité. Les locataires paient ce qui a été annoncé et non leurs vraies consommations. La 3e ligne est une attrape nigaude, d'ailleurs lorsque c'est sorti les associations de*

(63) VMC : ventilation mécanique contrôlée.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page114

bailleurs sociaux étaient d'accord. Aujourd'hui on assiste à un recul des droits des locataires et le développement durable risque d'être payé par eux dans les charges récupérables. Le gouvernement actuel n'est pas revenu sur ce que le précédent a mis en place avec le soutien des bailleurs. On aurait souhaité être plus entendu pour la loi ALUR. »

Du coté des bailleurs sociaux, le représentant de l'USH, relève que *« La RT 2012 privilégie les réseaux de chaleur, mais on ne compte pas l'entretien, la maintenance, les abonnements dont les coûts sont importants : ces charges sont plus importantes que dans le RT 2005. La promesse technique n'est pas au rendez vous, telle est la conclusion de notre observatoire des performances énergétiques qui montre que pour 70 % des bailleurs sociaux cela ne fonctionne pas »*.

Un complément est apporté par un représentant de la société d'HLM La Sablière : *« Concernant l'effet sur la quittance : la part de charge est la même entre un loyer 1960 et un immeuble BBC. La consommation d'énergie baisse mais le contrat d'entretien coûte plus cher et les problèmes d'équipement aussi. Si on raisonne sur le chauffage on répercute sur le locataire les nouveaux contrats d'entretien et la consommation réelle : donc c'est plus élevé. On étudie cette possibilité (la troisième ligne) mais c'est une négociation serrée avec les associations de locataires. Donc habituellement on réalise la réhabilitation sur fonds propres ou sur des prêts.*

Les problèmes du logement durable sont :

1° les panneaux solaires. Très soutenus financièrement par la Région de 12 à 15 000 euros par logement. Le résultat est moins 20 à moins 30 % d'énergie, ce qui pour l'eau chaude fait économiser que 10 à 15 euros par an. Ce n'est pas si performant et il y a de nombreuses pannes et des nettoyages à assurer ;

2° la récupération des eaux grises. On a été les premiers et il y a un bon résultat dans le rapport coût d'investissement et gain. Ça marche mieux que les panneaux solaires ;

3° sur les opérations neuves sur BBC avec chaudière à condensation et RT 2005. On constate que la température produite est moins importante : difficile à assurer le 19°. Comme les bâtiments sont plus isolés on produit moins de chaleur. Dans les chantiers en cours on est passé au chauffage électrique mais avec une bonne isolation. Pour la production d'eau chaude la solution semble être la moquette solaire sur toiture. »

Pour les représentants de la FAP, *« Le principe d'une troisième ligne dans la quittance est dangereuse car c'est un calcul théorique sur 15 ans et il s'exercera sur les allocataires de l'APL. Mais elle est peu appliquée »*.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page115

Comme on le constate, le logement durable, surtout dans le cadre de la rénovation énergétique, exacerbe une des dimensions structurantes du conflit dans les rapports locatifs : les charges. En effet, l'intégration d'équipements nouveaux nécessitant un entretien régulier interroge la participation du locataire à l'entretien du patrimoine de la chose louée. Or celle-ci est discutée dans la mesure où le locataire n'en retire qu'un bénéfice, certes réel, mais temporaire, durant sa période de location.

Que dire alors, lorsque de surplus, le matériel n'est pas entièrement fiable, comme en témoignent les bailleurs sociaux, et qu'il suscite le mécontentement des locataires ? Bien que les bailleurs sociaux soient constamment incités (par des financements attractifs et une modulation des loyers) à aller au-delà de la réglementation technique en vigueur, ils conçoivent cette évolution de la norme comme une marche forcée, peu négociée, et financièrement coûteuse.

Alors que les bailleurs doutent des solutions qu'ils doivent mettre en œuvre, les locataires discutent fermement du report de l'installation des nouveaux équipements sur leurs charges au titre de la troisième ligne. Ils en discutent d'autant plus que le calcul de la troisième ligne est fondé sur l'hypothèse d'une consommation théorique qui certes, dépend des performances techniques du bâtiment, mais aussi des usages des habitants qui, en l'état actuel des connaissances, sont peu prévisibles.

4. Positionnement des acteurs

Notre enquête sur la recomposition du champ normatif dans le logement montre des effets de déplacements des acteurs et des valeurs qui les animent.

Les financements publics soutenant la construction contribuent à différencier les produits immobiliers locatifs. Ils le font encore plus dans le cadre du logement durable. Il faut cependant distinguer les marchés locatifs, notamment le parc social, le parc privé et à l'intérieur de celui-ci un parc relevant de loyers règlementés issus par exemple des dispositifs de défiscalisation. Pour le parc privé, on doit aussi distinguer plusieurs sous-marchés comme par exemple le parc locatif en copropriété, le parc locatif dans le parc ancien vétuste, le parc locatif des propriétaires d'immeubles entiers... chacune de ces catégories se recoupant plus ou moins. Les rapports entre offre et demande s'y négocient de manière

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page116

différente selon la qualité physique du logement et son environnement, le pouvoir d'achat des populations et leur statut social, qu'il soit professionnel (CDI, CDD, temps partiels...), familial et territorial (nationalité, avec ou sans titre de séjour). La fixation du prix dépendant largement de ces éléments, l'indécence ou la durabilité du logement sont des éléments supplémentaires dont il faudrait évaluer le poids.

Certes, du côté du parc social, il semble de prime abord difficile de parler de marché dans la mesure où le public est sélectionné par des critères administratifs (plafond de ressources) et que les loyers ne dépendent pas de la différenciation des produits même s'ils correspondent à des niveaux variables d'attractivité changeante. Cependant, on constate bien que les nouvelles qualités environnementales ont des effets tant sur les loyers que sur les charges locatives. Ainsi peut-on se demander si les nouveaux logements et mêmes les logements rénovés, ne vont pas conduire à la dévalorisation des fractions du parc social restées en retrait et ce d'autant plus que les nouveaux logements sociaux sont de plus en plus proches des produits immobiliers privés, comme la VEFA HLM (qui représente un tiers de la construction sociale en Ile-de-France). À terme ne pourra t-on pas soutenir que le logement durable a permis de repositionner l'offre de logement social ?

Cette question est plus vive encore dans le parc privé concerné par les loyers règlementés qui se situent entre le marché et le logement social institutionnel. Dans ce parc, où les loyers sont souvent réglementés par l'État en fonction d'exigences sociales et environnementales (ANAH), les jeux de positionnement peuvent conduire à remettre en question les normes.

Une réflexion est en effet en cours dans le cadre du Plan Bâtiment Durable et plus largement dans différentes structures ministérielles pour toiletter le corps normatif et comprendre les raisons de cette accumulation. Si l'on a vu plus haut les motivations des maîtres d'ouvrage, il ne faut pas oublier les fortes inquiétudes des architectes auxquels Emmanuelle Colboc demande « d'entrer en résistance », moins pour défendre l'art que le logement habitable : « j'ai l'impression que le système nous demande de faire un logement aux normes avant de faire un logement justement ressenti et aux bonnes proportions »[64].

Ainsi certains acteurs, révoltés par l'accumulation des normes, ne souhaitent pas les réformer mais les mettre à plat. Selon Jean Perrin, Président de l'UNPI *« Le régime juridique de la construction impose le*

(64) Revue de la SFA, 2014 n°51 p§-11-14.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page117

respect de contraintes figurant notamment dans le Code de la construction et de l'habitation. Ces règles sont de nature législative et réglementaire et elles sont complétées par des dispositions normatives élaborées par des organismes officiels. Il s'est ainsi constitué au fil des ans un corpus normatif qui vise à faire du logement un produit parfait. Chaque exigence comporte en elle-même sa justification et son coût n'est pas par lui-même insupportable. Mais l'accumulation des exigences provoque en bout de chaîne un étranglement du processus de production. (…) Certaines communes refusent désormais d'accorder un permis de construire pour un bâtiment qui n'est pas à énergie positive alors que la norme actuelle est celle de la réglementation thermique 2012. L'accumulation des contraintes finit par interdire la mise sur le marché de logements qui soient adaptés à la capacité contributive des ménages, que ce soit en accession ou en locatif. »

Considérant que les représentants des intérêts particuliers, qui sont souvent à l'origine des textes normatifs, rendront impossibles une réforme des textes, Jean Perrin estime *« que la mise en œuvre de l'habitat essentiel peut être assurée à un coût inférieur à 900 € le m², hors foncier viabilisé. De plus, si des opérateurs d'envergure étaient disposés à engager le processus de production pour des quantités importantes, ils pourraient atteindre des coûts moindres par un effet de série et d'économie d'échelle. Le recours à des composants (ossatures, salles de bains, panneaux préfabriqués) peut fortement conduire à réduire les coûts. Recourir à l'industrialisation, à la préfabrication et aux systèmes modulaires permet également de réduire les coûts. On peut aussi fabriquer en série des éléments du bâtiment comme des modules de salle de bains ou de cuisine. Le recours à la conception-construction et à la conception-réalisation conduit aussi à réduire les coûts en permettant une approche globale. À titre d'exemple, on peut considérer, le cas échéant avec une fraction de finitions effectuées par l'utilisateur, qu'une production industrielle de 15.000 logements pourrait permettre d'atteindre le bas de la fourchette de 600 à 900 euros le m². C'est donc une autre voie qu'il convient d'aborder. Le coût global de la construction est généralement de l'ordre de 1.400 à 1.700 € le m². On sait que des opérateurs qui fonctionnent avec un appel aux compétences et à l'énergie du client en livrant des maisons avec le seul gros œuvre (de type Mikit) permettent d'atteindre des coûts de 500 € le m². »*

Ce discours minimaliste n'est pas nouveau dans l'histoire du logement, y compris du logement social. Certains acteurs institutionnels, comme le

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page118

Cerqual ne développent pas d'hostilité à l'égard du principe *« low cost »*. Il est très présent pour les milieux populaires très modestes qui souhaitent construire eux-mêmes en ne se faisant livrer que le gros œuvre, comme le montre le système des maisons Mikit[65]. Dans une gamme supérieure, puisqu'il atteint le chiffre de 1.100 euros/m^2 (terrassement, fondation comprises), nous avons rencontré le groupe Beneteau dont l'activité de construction de bateau s'est diversifié depuis vingt ans, du mobile home vers le logement modulaire en ossature bois tridimensionnelle, grâce à un procédé industriel de fabrication en usine (début 2009) et le soutien de l'architecte François Pellegrin[66]. Ce constructeur, qui mobilise le bois, développe des qualités d'isolation extérieure telles qu'il est souvent labellisé BBC. Sur une courte période (six mois), le constructeur réalise des maisons individuelles et des logements collectifs, y compris sociaux.

Que ces expériences soient concluantes ou non sur le plan du prix de revient, ça reste à débattre. Pour le long terme, les valeurs sont différentes. Selon Jean Perrin : *« certaines constructions n'ont pas vocation à être conservées indéfiniment. Si une forte baisse du prix de construction peut être atteinte par une moindre pérennité du bâti, il ne faut pas négliger cette piste : il peut être préférable de démolir et de reconstruire, plutôt que de rénover à grands frais des bâtiments obsolètes »*. On pourrait donc construire à bas prix, quitte à devoir démolir demain, sans présumer d'ailleurs du coût humain, social et économique que représenterait la démolition de ces nouveaux taudis. Telle n'est pas la position des autres constructeurs. Cependant, l'hypothèse d'une construction à moindre coût est consubstantielle d'une acceptation des inégalités de logement : *« L'habitat essentiel a pour vocation de faciliter le logement de tous. Il a donc toute sa place pour les personnes qui sont actuellement dépourvues de logement ou qui sont contraintes d'habiter chez un tiers ou dans un logement inadapté à leurs besoins. L'habitat essentiel est alors conçu comme un habitat transitoire qui facilite l'insertion. Mais cela n'implique nullement de figer la situation de cet occupant. Bien au contraire, faciliter l'accès au logement doit permettre de fluidifier le parcours résidentiel, particulièrement au début de ce parcours »*.

Cependant, pour la représentante de la CNL *« Il faut accepter qu'il y ait des logements à plusieurs vitesses. Le logement modulaire, ça ne peut être*

(65) http://www.mikit.fr/construire-avec-mikit.html
(66) http://www.architecture-pelegrin.com/agence/l-agence.html

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page119

que du dépannage pour les personnes qu'on accueille. Sinon, on aura des phénomènes de rejet. Il faut être prudent car on a connu les logements en pré fabriqués de l'après guerre. » Mais en même temps *« On s'oppose vigoureusement à ce que pour des questions de coût on fasse des logements pauvres pour les pauvres. On est très vigilants. Exemple de la chambre d'enfant qui n'est pas seulement pour dormir. Les organismes essaient de réaliser des aménagements modulables comme des placards sans porte. Ces économies sont non rationnelles ça se retrouve sur la durabilité, on va vers plus d'usure. »*

De même pour l'USH : *« On est contre le logement* low-cost, *car cela pose la question du confort. Or les logements sociaux ont toujours été en avance sur la qualité. On veut faire du durable mais qui soit avant tout abordable et dure longtemps »*. Il n'en reste pas moins que notre interlocuteur de la SCI La Sablière indique : *« Il y a une ambition de construire moins cher pour continuer à construire. Pour y arriver, on recherche une qualité d'usage mais liée aux matériaux. Notre objectif est de construire moins cher plus économique grâce aux matériaux, ce qui signifie aussi contenir les surfaces. Le type 3 faisait 50 m² en 1950 ; 70 m² en 1970 ; 68 m² en 2000 ; on vise aujourd'hui 66 m². On va vers la chambre à 8 m². Sans effet de la norme handicapé qui est toujours en vigueur »*.

5. L'effet des normes sur les rapports locatifs

La question de l'usage des logements est fondamentale dans le logement durable puisque l'économie est fondée sur les pratiques habitantes, bien qu'elles soient mal connues et peu prises en compte par les praticiens.

Beaucoup d'acteurs soulignent le besoin de mieux connaître les usages pour construire des référentiels plus adaptés. Pour l'ADEME : *« Là où le bât blesse c'est dans le travail de pédagogie sur les données à entrer dans le logiciel. On veut se rapprocher du bâtiment bio climatique relativement performant »*. Du côté de l'association Qualitel, on redoute de normaliser des comportements mais on souhaiterait aussi intégrer des référentiels tenant compte de l'usage : *« Il faut faire attention à ne pas passer de la norme descriptive à la norme prescriptive. Voir les excès autour du thème Crime et architecture. Mais la norme sert surtout à repérer les bonnes pratiques et à capitaliser les savoir faire »*.

La police des comportements est d'ailleurs vivement soulignée par les

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page120

associations de locataires. Du côté de la CNL, on témoigne : *« Sur l'axe comportemental, on est très moralisateur. On porte des jugements sur les gens. Or, on ne devrait jamais séparer la question du logement durable de celle du confort »*. La dimension du confort qui est visée n'est pas seulement basée sur les équipements mais sur la qualité des habitants.

Or celle-ci est souvent niée ou refoulée. Le représentant de CSF cite l'exemple à Nantes d'un quartier durable où sur trois immeubles BBC la société de logement social a développé comme critère d'appréciation l'usage d'entretien des familles de manière à repérer ceux qui peuvent s'adapter à un logement durable. Ces familles sont observées pendant trois ans. On voit là comment le référentiel « durable » peut s'opposer au référentiel d'un logement social ouvert à tous. Ainsi, *« La norme de 19° est idéologique. Elle sert à policer les pratiques de l'habitat »*.

L'autre exemple de la négation des pratiques habitantes est illustré par la CGL qui met l'accent sur la technologie difficile à comprendre pour les locataires. Ainsi, pour la CGL, *« l'autre litige c'est surtout la question de la lisibilité des instruments. Exemple d'un bailleur qui a abandonné le système de régulation de température car les locataires ne comprenaient pas. Il faut un système facilement utilisable, arrêter avec cette idée qu'il faut éduquer les locataires, car les bailleurs ne sont pas non plus toujours compétents. (...) Ne pas croire au catastrophisme sur le prix à venir de l'énergie. Les annonces de ce type sont une mauvaise façon de faire entrer les populations dans le développement durable. »*

Du côté des bailleurs sociaux, plusieurs stratégies sont envisagées pour pallier ces problèmes. Tout d'abord, Ch. Boucaux de l'USH indique que *« Le comportement des locataires ne doit pas être un alibi, on doit avoir des solutions techniques éprouvées et surtout peu coûteuses. On doit travailler sur les autres usages et les sensibiliser »*. La SCI La Sablière s'attache particulièrement à communiquer avec les locataires. *« Mais ce sont les locataires qui se plaignent du fonctionnement »*. Le PACT qui a parfois, en plus d'une activité de maître d'ouvrage, une pratique de la gestion, concède que bien trop souvent on veut adapter les habitudes aux techniques et non l'inverse.

Dans ce cadre, la question du chauffage collectif est posée, certains choisissant de faire payer individuellement les locataires par rapport à leur consommation réelle, les autres d'individualiser les moyens de chauffage quitte à assurer en contrepartie une isolation maximale.

Au-delà des normes du durable, c'est tout l'ensemble du système des normes qui est posé. La tentative de permettre aux locataires de collaborer

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page121

à la réalisation des normes en leur donnant la capacité de dénoncer des logements indécents ne s'est pas soldée par un succès. Malgré les chiffres bien connus sur le mal logement et la précarité énergétique en France, peu de locataires ont exercé ce pouvoir issu de la procédure « logement décent », de l'avis de l'ensemble de nos interlocuteurs. De même, les procédures au titre du logement indigne se fixent autour de critères minimaux, d'un plancher d'exigences à l'égard des bailleurs privés.

A contrario, on assiste, essentiellement, dans le parc locatif social à une montée des exigences à l'égard des occupants, ceux-ci devant de plus en plus prendre en charge, en plus de leur redevance d'occupation, le maintien du patrimoine qu'ils occupent de manière temporaire. Non seulement, le principe de la troisième ligne les implique comme garants de la durabilité du bâtiment, mais ils contribuent aussi directement ou indirectement aux charges d'entretien des équipements. Dans les années à venir une renégociation des accords entre bailleurs et locataires sur les charges locatives devra être menée en tenant compte des nouveaux équipements du logement durable.

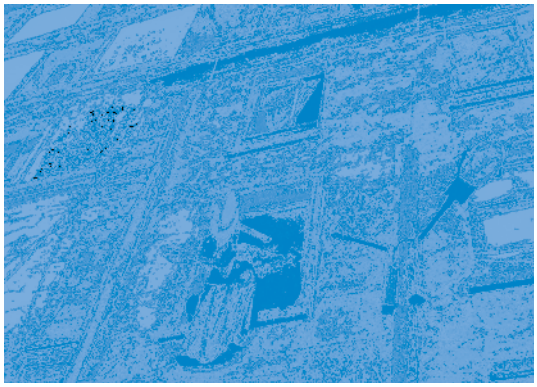
Cette négociation devra tenir compte du caractère temporaire de l'occupation des logements par les locataires, même dans le parc social dont le taux de mobilité est le plus faible. C'est à l'aune de cette donnée qu'on pourra juger de l'opportunité d'autres normes comme celles de l'adaptation au handicap, qui, selon certains acteurs rencontrés, a contribué au moins partiellement à la diminution d'une part de la surface habitable. C'est aussi en distinguant les intérêts du patrimoine et de l'usager locataire temporaire, qu'on pourra tenir compte de la notion de risque qui conduit à imposer des contrats d'entretiens coûteux, même lorsque la probabilité d'un aléa est faible. Aujourd'hui, seuls les techniciens se prévalant de coûts exorbitants se saisissent de ces questions qui ne sont pas seulement financières.

Elle devra enfin discuter des questions posées par la réduction des normes de surface, et la recherche d'une construction à la fois durable et économe.

Toutes ces questions qui interrogent les usages sont peu relevées aujourd'hui, les organismes et les pouvoirs publics cherchant surtout à rendre les locataires *« éco responsables »* ? Mais ceux-ci peuvent-ils le devenir lorsqu'ils n'ont aucune maîtrise de leur cadre de vie ? L'enjeu du durable n'est-il pas aussi, en suivant les principes du rapport Brundtland qui a créée la notion, de promouvoir la participation ? N'est-il pas urgent pour que les normes du durable soient vraiment partagées, qu'elles intéressent et donc qu'elles s'intéressent aux locataires ?

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page122

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page123



CHAPITRE 6

ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION POUR UNE PROSPECTIVE DU LOGEMENT DURABLE

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page124

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page125

Éléments de réflexion pour une prospective du logement durable

Ayant mis à jour les contradictions dans le champ normatif du logement, nous pouvons envisager dans ce dernier chapitre d'appliquer la méthode des scénarios pour envisager la manière dont les différents acteurs pourraient se positionner face à des hypothèses de travail. Cette méthode n'est pas pensée dans une perspective normative : il ne nous appartient pas de décider si oui ou non tel ou tel scénario serait inacceptable. Aussi, c'est en rappelant les données du problème et en étudiant pour chaque type d'acteur le contexte de son action, qu'il est possible d'envisager des pistes de réflexion. Cette méthode nous conduit à reprendre les entretiens dans une perspective qui envisage les futurs possibles, plus ou moins souhaitables selon les acteurs.

Cette méthode de réflexion est différente de celle développée par la DATAR dans les années 1970 sur le scénario de l'inacceptable. Rappelons que ce document intitulé *Le Scénario de l'inacceptable. Une image de la France en l'an 2000* a servi de cadre théorique à l'élaboration du Schéma général d'aménagement de la France en provoquant une prise de conscience des inégalités territoriales générées par le boom économique des Trente Glorieuses. La prospective a produit un scénario « repoussoir » décrivant *« les conséquences à long terme des tendances actuelles du*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page126

développement socioéconomique » de la France en dehors de toute intervention politique. Cette histoire inacceptable a eu un impact psychologique important sur ses contemporains.

Nous n'en retenons que la méthode des scénarios comme idée d'un récit, d'une « histoire » qui permet de construire un champ d'expérimentation sociologique conduisant à « tester » les réactions possibles des acteurs en fonction des entretiens que nous avons eu avec eux.

Il s'agira donc dans les pages qui suivent de construire des récits caricaturaux, proches de l'idéal type wébérien afin d'envisager les lignes de tension normatives entre les acteurs et les évolutions envisageables. Trois récits types nous semblent en effet structurer les discours et constituer autant d'hypothèses de travail :

1- Un recentrage du champ normatif autour du règlementaire

Peut-on envisager que face à une diversification des normes attractives relevant d'un marché privé, et dont les conséquences sont un danger du renforcement de la diversification sociale du parc du logement, l'État reprenne, au nom de ses prérogatives de puissance, la construction d'un corpus homogène de normes applicables dans le Code de la construction ?

2- Un recentrage autour des normes réduites à l'essentiel

Peut-on envisager que l'État puisse édicter, pour moduler les effets des normes des prix sur les prix, de réduire ceux-ci à des critères essentiels ? Dans cette hypothèse comment les normes du durable pourraient s'y trouver intégrer ?

3- Une gouvernance locale des normes dans l'objectif d'optimiser leur coût social

Peut-on envisager que l'État décentralise à l'échelle des collectivités locales, déjà fort actives en matière de logement, la production et l'application des normes tant règlementaires qu'attractives ?

1. Le recentrage des normes sur le réglementaire ?

1.1. Les données du problème

Alors que le champ normatif a évolué vers des dispositifs plus incitatifs laissant à l'État une réglementation minimale pour le parc ancien existant et pour le parc neuf « de base », un certain nombre d'acteurs témoignent d'un épuisement face à la course au mieux disant technologique. Ils dénoncent

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page127

volontiers l'accumulation de normes venant de centres de décision différents (Ordre des architectes). Ils ont le sentiment que la course vers le dernier label reconnu apporte moins de bénéfices que de surcoûts (Promoteurs immobiliers), qu'il ne concerne que la partie privilégiée du parc immobilier (Fondation Abbé Pierre) et tire la production sociale vers le haut de gamme (Union sociale pour l'Habitat) conduisant à une diversification sociale du parc de logements.

Le discours dénonçant l'accumulation de normes n'est pas nouveau ni sans fondement. Il est vrai que le Code de l'urbanisme contient aujourd'hui 3031 pages contre 1138 en 1992. Mais il n'est pas moins vrai que le discours sur l'absence de réglementation et de police efficace notamment pour les questions de sécurité.

Ainsi, on peut se demander comment les acteurs se positionneraient si la décision était prise par l'État d'enrichir le corpus règlementaire régissant la construction en retirant les normes attractives (labels) du marché de manière à mieux structurer le corpus existant. Quels seraient les effets possibles d'une telle décision si elle est réalisable compte tenu du contexte actuel ? Dans quelle mesure, est-il possible de s'inspirer d'une mesure aussi radicale ?

1.2. L'hypothèse d'un retour de l'État

Une position peut être d'envisager un retour de l'État édictant des règlements conditionnant toutes constructions via le permis de construire et le permis d'habiter pour les bâtiments existants. Elle peut s'appuyer sur l'argument d'un contrôle démocratique des normes notamment en matière de sécurité même si l'on sait bien que le respect de la norme ne garantit pas toujours du risque. Ainsi, un processus intégrant les normes du durable jugées indispensables pourrait être adopté à coté d'autres normes d'habitat plus classiques. Les normes seraient universellement garanties ce qui apporterait aux habitants la sécurité recherchée.

Néanmoins, il est difficile de distinguer les normes « publiques » et « privées ». La norme a aussi une finalité marchande comme moyen de conquérir un marché. Par exemple la Fédération Française du Bâtiment qui dispose d'un bureau de la normalisation et agit par délégation de l'AFNOR fait de la pédagogie de la norme auprès des artisans et participe à la réalisation d'un DTU Européen et d'un programme sur les règles de l'art du Grenelle de l'Environnement (RAGE). Elle porte ce travail sur ses fonds alors

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page128

que depuis 2009 l'AFNOR est rémunérée pour ce travail d'intérêt général.

Aussi, pour examiner l'hypothèse d'une étatisation des normes, il convient de distinguer les acteurs qui sont engagés dans la production et la reproduction du cadre bâti (promoteurs, bailleurs sociaux et propriétaires), ceux qui correspondent à la clientèle des premiers cités et ceux dont l'activité se situe dans l'encadrement des politiques et le développement d'une offre incitative en logement durable.

1.3. Le positionnement des acteurs privés

Pour les promoteurs immobiliers privés, le principe que tout logement est différent est un fondement ontologique. C'est sur celui-ci que s'établit leur métier fondé sur la diversification des produits. Aussi, le système des normes règlementaires est vécu comme pesant et économiquement contingent. Mais le système des labels apporte une incertitude supplémentaire par rapport au marché immobilier qui est lui même irrégulier. En effet, il faut choisir le label le plus adapté et en faire un argument de vente en contrôlant ses coûts. Ainsi que le dit Marc Gilli, Directeur du pôle habitat, Bowfounds Marignan, *« Depuis 2003 on navigue un peu dans le trouble, car il y a une course effrénée depuis dix ans avec une explosion des normes constructives. Or on n'a pas de retour d'expérience. La norme énergétique c'est l'étanchéité à l'air absolue, c'est le principe du logement thermos. Le défaut de la perméabilité c'est la moisissure qui peut être lié aux usages. J'ai peur que le législateur ne soit un apprenti sorcier. »*

Pour notre interlocuteur, les normes ne sont pas vécues comme plus onéreuses que d'autres facteurs comme *« le foncier et la volonté de mixité »*. Cependant, il note aussi que la valeur verte n'est pas un critère absolu des clients qui raisonnent surtout selon la superficie et la localisation. Aussi, le montage financier pour les accédants à la propriété des PTZ pourrait être plus volontariste, *« par exemple adosser les prêts à des exigences vertes »* en tenant compte des comportements différents de ceux qui achètent pour défiscaliser et font peu attention au produit et ceux pour lesquels existe une visée d'y habiter.

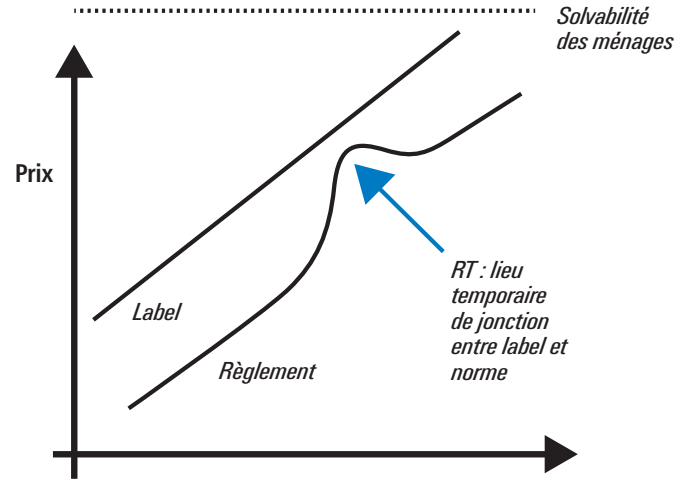
Cette remarque montre que pour le promoteur il faut distinguer l'investisseur locatif (qui bénéficie de déductions fiscales) et l'accédant (qui est soutenu aussi par des relais bancaires). Or le promoteur n'étant pas toujours certain de la destination de son produit, le label constitue un pari supplémentaire en plus des risques inhérents à sa fonction. Il peut être plus

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page129

ou moins prisé selon les clients. Cependant ce pari s'inscrit dans la volonté de diversification des produits que les promoteurs associent aussi à l'innovation. Dans ce cadre, bien qu'un soutien de l'État soit fortement attendu, les promoteurs ont *« plutôt une bonne opinion des labels qui préfigurent la réglementation de demain »*. Ils ne souhaitent donc pas, sauf à certains moments clés, comme lors de la mise en œuvre d'une Réglementation Thermique, assimiler les normes règlementaires et les normes incitatives (labels).

Pour comprendre leur raisonnement, on peut imaginer que sur un axe orthonormé Prix Norme, la courbe du logement règlementé, comme celle du logement labellisé, suit une fonction linéaire plafonnée par la solvabilité des ménages. Cette hypothèse de la fonction linéaire est bien entendu théorique et tendancielle dans la réalité puisque nous savons bien que des prix élevés correspondent souvent à des logements faiblement équipés. Cependant, toutes les règlementations qui ont réfléchi sur le rapport Prix/norme, à commencer par la loi de 1948, ont raisonné sur ce modèle. En revanche, dans le schéma ci-dessous, le principe que le label puisse être d'un niveau de prix supérieur est essentiel car si on le lit sur un plan temporel on conçoit bien comme la Réglementation Thermique constitue un point de jonction qui permet dans un premier temps d'unifier les normes pour ensuite mieux diversifier les produits.

Courbe théorique du rapport Prix-Norme dans l'opération labélisée et règlementée



Source : auteur

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page130

Pour les propriétaires privés, la situation est plus complexe. Il convient de distinguer certainement les investisseurs locatifs dans le neuf et les propriétaires d'appartements anciens acquis de longue date. En effet, la courbe théorique du logement règlementé, ainsi que celle du marché, représentées par une courbe ondulée est limitée par le rendement locatif pour le propriétaire et par la solvabilité des ménages. La formule de calcul est simple : la rentabilité locative brute = "loyer annuel" / "prix total d'achat" x 100. Ce calcul tend à montrer que les prix de vente sont trop élevés au regard des possibilités financières des ménages. Par exemple, pour une moyenne de 3,5 % la rentabilité locative brute ainsi calculée est tendanciellement plus favorable aux quartiers populaires de Paris (XX^{e} arrondissement) qu'aux arrondissements aisés (VIII^{e}). Ainsi, les petits propriétaires investisseurs sont à la fois soucieux de leur rendement locatif et de la solvabilité des ménages locataires qui ne peuvent être soutenus que par l'aide à la personne dont on connaît par ailleurs les difficultés notamment dans le parc locatif privé.

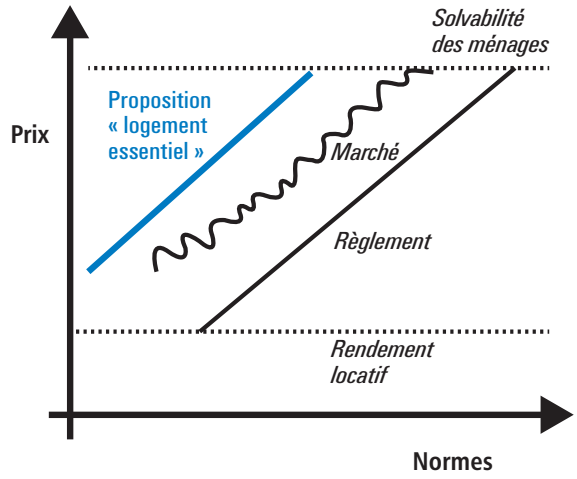
C'est dans ce contexte que l'on doit lire les propositions de l'UNPI sur le *« logement essentiel »*. Ne pouvant peser sur la solvabilité des ménages, cherchant un rendement locatif plus élevé sans contrarier le marché des prix de vente, les propriétaires suggèrent une réduction des normes *« à l'essentiel »*. Sans doute des réflexions plus philosophiques seraient nécessaires pour s'interroger sur cette notion qui renvoie à une interprétation du principe d'égalité. Mais notre propos n'est pas là. En effet, cette proposition minimale s'inscrit dans une perspective de positionnement de l'État. Comme le dit dans notre entretien son président Monsieur Perrin, sur le principe suivant : *« nous sommes contre l'aide à la pierre mais pour l'aide à la personne pour TOUT le monde »*. Ainsi pour l'UNPI, si l'État doit cesser d'être constructeur et d'influer sur les normes, il n'en doit pas moins soutenir le marché en rendant solvables les ménages.

C'est donc un parc volontairement hétérogène et segmenté que soutient l'UNPI, charge à l'État d'y soutenir les locataires en fonction de leurs caractéristiques. Cependant, *« L'habitat essentiel ce n'est pas du* low cost*. On a pensé surface, éclairage, isolation phonique, solidité, durabilité. On dit tout simplement que l'ascenseur n'est pas forcément nécessaire au 5^{e} étage cela dépend de qui y habite, du nombre de prises RJ 45, etc. Il faut des produits adaptés et différenciés. Tout le monde ne peut pas avoir le logement idéal, il faut réhabiliter l'idée de parcours résidentiel, d'ascension progressive. »* Dans ce cadre, un recentrage des normes sur le

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page131

règlementaire pourrait ne pas être exclu si le règlementaire pouvait se limiter à un minimum de normes essentielles qui pour l'essentiel se défient des normes du durable : *« La RT 2012 est une aberration technocratique en totale déconnexion avec la réalité humaine des gens qui vivent dans un logement (font de la cuisine, lavent leur linge, vont aux toilettes, plusieurs fois par jours…)… Aujourd'hui on va produire des logements thermos mais l'usage des habitants peut occasionner des dégâts si on ne fait pas attention. »*

Courbe théorique du rapport Prix-Norme dans les opérations de "logement essentiel" et règlementées



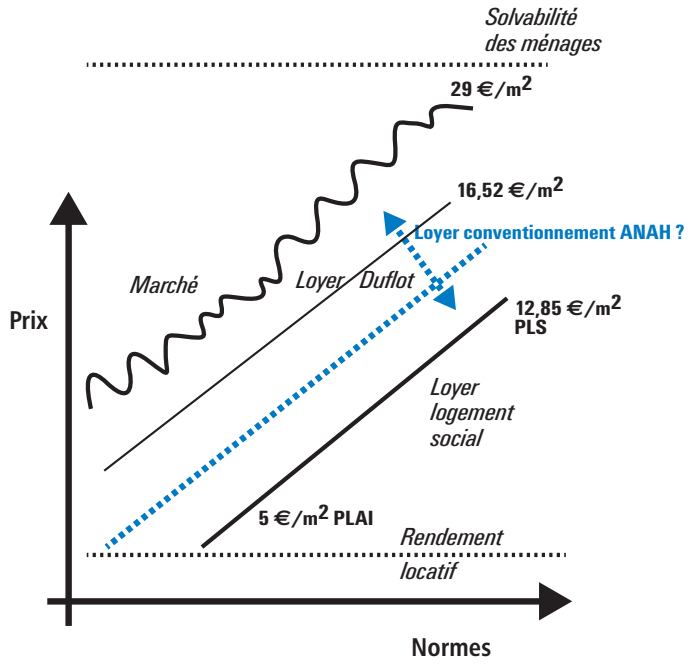
Source : auteur

Le calcul est bien sûr différent pour les propriétaires bailleurs qui disposent de leur bien depuis longtemps. À cet égard, l'ANAH s'interroge sur le plafond de loyer envisageable pour permettre à des propriétaires d'engager des travaux. Le graphique ci-après, pour la Région parisienne montre les écarts de prix pour des produits similaires en termes de normes.

(voir page suivante la Courbe théorique du rapport Prix-Norme dans différentes opérations conventionnées et sociales)

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page132

Courbe théorique du rapport Prix-Norme dans différentes opérations conventionnées et sociales



Source : auteur

Il montre que l'incitation à intégrer des normes durables est faible, compte tenu des prix du marché. Dans ce cadre, pour l'ANAH les possibilités sont 1° Considérer que les bailleurs ont des obligations de service au titre du Code civil. 2° Donner de la valeur aux biens en les labélisant (démarche de l'ANAH vers Qualitel)[67]. 3° Anticiper les effets de l'encadrement des loyers en rapport avec la loi Duflot. Ainsi l'ANAH calcule ses loyers de sortie en rapport avec cet encadrement qui est lui-même fonction des loyers médians du marché : *« On estime donc que les propriétaires étant soucieux de rattrapage, ils vont rejoindre après conventionnement les loyers médians. En plafonnant les loyers, pendant 9 ans, on plafonne indirectement les coûts de travaux vers des niveaux raisonnables. La loi Duflot va mettre du temps à s'appliquer mais*

(67) « Par contre on peut agir sur la valeur. C'est ce que nous faisons avec Qualitel en lançant un nouveau référentiel copropriété plus adapté à notre domaine d'activité que celui qui existe. L'intérêt de Qualitel est que c'est un tiers. Le label qui sera produit donnera de la valeur à ce bien. On va tester cela sur des copropriétaires volontaires ».

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page133

c'est un principe de régulation du marché. Cependant elle n'aura de l'effet que si à côté il y a un volume de production important, notamment sur les marchés tendus où l'offre est en position dominante du fait de la rareté ».

C'est donc dans le double jeu de la norme règlementaire et de la norme attractive que se situe le jeu de l'ANAH.

À cet égard, la notion de *« valeur verte »* évoquée par les milieux professionnels correspond parfaitement à cette posture. Sur le plan règlementaire, elle consiste à donner de la valeur aux comportements vertueux par le biais de dispositifs fiscaux. La valeur verte peut donc jouer dans les zones tendues selon les droits de mutation. Sur le plan incitatif, les producteurs de labels comme l'association Qualitel, y sont favorables, ainsi que les promoteurs. Cependant la façon de l'établir pose question car on n'a pas de traçabilité du logement, comme on a l'a sur des produits de consommation. C'est pourquoi le groupe de réflexion Bâtiment durable a remplacé la notion de *« valeur verte »* par celle de *« bâtiment responsable »*. Celui-ci doit faire l'objet d'une définition légale et permettre des mécanismes d'incitation comme une taxe remboursable à l'occasion des transactions ou une modulation des taxes locales. En effet, si la valeur verte doit être entendue comme la valorisation donnée à un patrimoine aux performances énergétiques et environnementales élevées par rapport à un autre patrimoine aux performances énergétiques et environnementales plus faibles, l'émergence d'une *« valeur verte »* doit permettre d'encourager les propriétaires à réaliser des investissements. Ainsi, *« valeur verte »* est le signe que le marché intègre un critère environnemental, comme il peut intégrer des critères d'esthétique, de standing, de salubrité, de confort... Cependant, pour définir concrètement ce *« bâtiment responsable »* le système de la certification ne peut être retenu car il s'agit d'une démarche volontaire et payante de la part des maîtres d'ouvrage. De même on ne peut retenir la consommation réelle figurant sur la facture énergétique qui dépend trop du comportement des utilisateurs.

1.4. Les acteurs du logement social

Pour les organismes de logement social, les nouvelles normes du durable ainsi d'ailleurs que les autres normes survenues ces dernières années constituent un espace de contradiction.

Rappelons que selon Christophe Boucaux (USH) *« Entre 2000 et 2011, le tissu règlementaire a impacté de 20 % à 25 % le coût. Les acteurs sont peu*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page134

formés. La RT 2012 est arrivé avant le logiciel la mettant en œuvre. Ces règlementations conduisent au nom du principe de précaution à des surcoûts qui sont mobilisés dans les fonds propre des organismes. La RT 2012 impacte à 8 % du prix de revient. La RT 2012 privilégie les réseaux de chaleur, mais on ne compte pas l'entretien, la maintenance, les abonnements dont les coûts sont importants : ces charges sont plus importantes que dans le RT 2005. La promesse technique n'est pas au rendez vous, telle est la conclusion de notre observatoire des performances énergétiques qui montre que pour 70 % des bailleurs sociaux cela ne fonctionne pas. Le rôle des certificateurs est de produire des référentiels indicatifs et non obligatoires. Or le message vers les collectivités ne passe pas. Bien souvent elles veulent faire le mieux et rendent les normes obligatoires. À Grenoble, volonté de tout faire en BBC mais ils n'ont aucune idée du surcoût que cela engendrer ». Michel Vabre de la Société HLM La Sablière témoigne de cette course au label : *« On est passé très rapidement de la RT 2005 aux labels HPE, THPE puis BBC. Aujourd'hui on est sur la RT 2012 et on ira rechercher ultérieurement des labels HPE et THPE ».* Il précise que les collectivités locales sont un facteur majeur de cette dynamique : *« La Région Ile-de-France a accordé des subventions jusqu'à 12 à 15.000 euros par logement à condition que l'opération soit BBC et qu'elle ait au moins 30 % d'Énergie Renouvelable sur l'eau chaude ou le chauffage ».* La région a aussi un impact sur le choix du certificateur : la société a *« signé dès 2007 une convention avec Cerqual pour certifier les opérations avec un label BBC pour concrétiser leur engagement dans le développement durable mais également parce que cela coïncidait avec les exigence de la région IDF. On peut critiquer la certification Cerqual pour différentes raisons, manque de souplesse, système trop normatif, obligation pour le maître d'ouvrage de réaliser une étude de site formelle etc., en revanche, la certification oblige à obtenir un certain niveau de qualité et d'exigences sur des prestations (choix de robinetterie, de sol…) qui contribue à la qualité d'usage du logement. La certification Habitat et Environnement inclut également la question du chantier propre. On ne sollicite pas Promotelec, Cerqual étant en proximité historique avec le logement social ».*

Si le marché des normes est donc relativement contraint dans le monde du logement social, la valeur verte est un principe qui y a peu d'intérêt sauf à considérer qu'elle pourrait intégrer en plus de ces vertus environnementales des critères sociaux comme la limitation des charges locatives.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page135

En effet, Michel Vabre indique aussi que *« le gain pour les charges du locataire reste minime. Les installations solaires ont souvent été mal réalisées. Un entretien des panneaux doit être assuré si on veut garder la performance »*. De plus, *« si la consommation d'énergie baisse en revanche le contrat d'entretien peut coûter plus cher et il y a d'autres équipements, ascenseurs, portes de garages etc., qui apportent un confort supplémentaire mais induisent des charges supplémentaires. Au final on constate que les charges restent au même niveau entre un immeuble construit dans les années 60 et un immeuble actuel classé BBC ».* Les effets sur les locataires sont délicats, *« La Sablière pratique quand elle le peut cette troisième ligne en accord avec les locataires La réhabilitation est financée sur des prêts, sur la réserve GEA (gros entretien et amélioration) et sur fonds propres »*. Du côté des loyers *« Pour la réhabilitation les augmentations de loyers sont très limitées. On peut bénéficier en revanche de l'éco prêt de la CDC »*. D'ailleurs les logements très sociaux de type PLAI sont mieux financés que les logements plus moyens de type PLUS.

Ces extraits d'entretien montrent nettement l'espace de contradiction dans lequel se situent les organismes de logements sociaux. D'une part, le prix de gestion du logement durable, qui n'est pas fonction du degré d'investissement dans la norme, est un enjeu fondamental qui n'a pas de réponse aujourd'hui ; des subventions, des mobilisations de fonds propres résolvant temporairement une question de fond. D'autre part, la labellisation qui n'est pas obligatoire sur le fond le devient dans la pratique, les exigences des collectivités locales lui donnant une valeur obligatoire et donc quasi règlementaire.

Ainsi, les associations de locataires considèrent que les actions de rénovation énergétique posent plusieurs problèmes. D'une part, *« les défauts habituels de construction prennent une dimension spécifique, la réglementation de l'entrée d'air est contraignante, la répartition des consommations pose problème, les ouvriers doivent être qualifiés. Pour les locataires on leur demande une modification des comportements »* (Colette Bury, CNL). D'autre part, le *« logement durable est un logement plus cher. Le loyer est plus cher. L'enjeu est la question de la troisième ligne qui correspond à la participation du locataire aux travaux de rénovation énergétique »*. Pour la CSF, *« La troisième ligne est calculé à partir d'un niveau théorique évalué par un bureau d'étude. Or c'est un calcul théorique ne tenant pas compte de l'usage. Or le locataire doit prendre en charge la moitié de l'économie supposée et ce après une décision collective valable pour dix ans. Ce calcul théorique repose sur la norme idéologique de 19°.*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page136

Mais cette norme n'est pas une norme d'usage, elle sert à culpabiliser les masses et à accroitre les stéréotypes sur certaines communautés ». Selon M Fréchet (CGL) *« On assiste à un recul des droits des locataires et le développement durable risque d'être payé par eux dans les charges récupérables »*. Certes, *« les normes sont arrivées en raison des abus et des manques. Sans législation on n'avance pas. Si on abaisse les normes, on aura des défauts de construction et ensuite des charges de plus en plus importantes pour réparer les mal-façons. Donc on n'aura rien gagné »*. Mais, il n'en reste pas moins que *« La logique de ces règlementations c'est souvent que des personnes veulent imposer à tout le monde ce qu'ils pensent être bien. C'est dangereux en termes de démocratie »*. De plus, se pose la question de la lisibilité des instruments : *« exemple d'un bailleur qui a abandonné le système de régulation de température car les locataires ne comprenaient pas »*.

En résumé, la norme règlementaire est perçue comme une sécurité mais qui dans le cas du logement durable labellisé peut se retourner contre les locataires pour le paiement des charges et ce d'autant plus qu'il contribue à fortement différencier le parc immobilier selon les financements et les types de comportement attendus. Ainsi, on voit bien que face au désengagement de l'État, le marché du logement est à la recherche de garanties que les labels apportent sur certains produits mais qui peinent à se généraliser, contribuant donc à une diversification du parc de logements. Pour les acteurs privés, la contrainte du rendement locatif et la solvabilité des ménages pèsent lourdement. De plus, pour les acteurs publics comme privés le rendement des investissements supplémentaires liés au durable est une question importante.

Le retour au règlementaire permettrait une transparence du marché et une lisibilité des prix. Cependant, il conduirait à l'extinction du marché des normes qui aujourd'hui est le principal moteur du progrès en faveur du logement durable dans le neuf. Nonobstant, le principal problème des usages du logement par les locataires, dont les labels tiennent peu compte même s'ils conditionnent autant l'économie d'énergie, montre que les performances des bâtiments ne peuvent être résolues par la seule voie règlementaire.

Une voie moyenne semble être la notion de *« valeur verte »* qui pourrait être intégrée dans le corpus règlementaire de l'État de manière à inciter le parc locatif privé à intégrer, outre les caractéristiques de confort, les normes minimales du logement durable notamment en matière d'économie

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page137

d'énergie. Cette *« valeur verte »* pourrait reposer sur des diagnostics obligatoires des logements (système analogue aux certifications existantes) et s'appliquer à des dispositifs fiscaux positifs (déductions) et négatifs (imposition des droits de mutations par exemple).

Dans un souci de progrès, ce dispositif règlementaire pourrait s'appliquer *a minima* à l'ensemble du parc mais ne ferait pas obstacle à des labellisations supplémentaires relevant du marché des normes.

Mais en revanche on pourrait souhaiter que cette valeur verte contienne un volet social fondé sur des critères comme un minima de loyers et de charges locatives pesant sur les locataires compte tenu de l'investissement des propriétaires bailleurs. En ajoutant cette finalité, il serait possible d'envisager que le principe du logement durable soit aussi bien fondé sur des critères de préservation de l'environnement que sur des critères sociaux. Ce qui conduirait sans doute à considérer la *« valeur verte »* d'un bâtiment, non pas de manière définitive, mais en fonction de son cycle de vie et de l'évolution de son peuplement. Un tel système supposerait une évaluation périodique de sa *« valeur verte »*, en fonction des données affinées des observatoires de loyers que la loi Duflot prévoyait de renforcer.

Il impliquerait d'autre part que les acteurs du marché privé des normes développent au sein de leur référentiel des critères sociaux de *« valeur verte »* ainsi conçue.

2. Un recentrage autour des normes réduites à l'essentiel ?

2.1. Les différentes critiques des normes et leurs acteurs

a) De la critique « rentière » à l'allègement des normes

On doit reconnaître à l'UNPI d'avoir été la première, en 2012, à alléger les normes de construction pour retenir « l'essentiel » et alléger les coûts.

L'objectif de la proposition consiste d'abord à proposer une alternative au blocage des loyers dont l'UNPI craint qu'il ne décourage les investisseurs et raréfie l'offre locative. C'est donc une « critique rentière ». Mais le rapport veut aussi lutter contre « *l'accumulation des exigences qui provoque en bout de chaîne un étranglement du processus de production. Cette fuite en avant vers la qualité parfaite est amplifiée par l'attitude de certains des acteurs du*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page138

logement (...) Certaines collectivités territoriales font de la surenchère sur les exigences environnementales ».

Le second objectif de « l'habitat essentiel » est de revenir « au but premier du logement » : *« assurer à l'habitant une protection contre les intempéries, et de définir ce qui est indispensable à sa mise en œuvre. Tout ce qui relève du superflu doit être banni ».* Cependant, *« Le projet de l'habitat essentiel ne touche pas au dispositif normatif en vigueur ; il bâtit à ses côtés un nouveau cadre pour un autre type de logements ».*

C'est donc une ultime diversification que propose l'UNPI : des logements moins chers à la construction et en accession à la propriété. Concernant les coûts de construction, la question peut être réglée selon l'UNPI par des procédés industriels : il est *« possible de préfabriquer de nombreux éléments de la construction et ainsi de limiter l'intervention de main-d'œuvre sur le chantier ».* De plus pour *« diminuer le coût de construction, les immeubles pourraient être dépourvus d'ascenseurs. Les logements en étage ne seraient donc pas accessibles aux personnes handicapées. Seuls ceux situés en rez-de-chaussée auraient cette possibilité ».* C'est donc un logement de qualité moindre qui est proposé. Ainsi, l'UNPI concède volontiers *« qu'une réflexion doit être menée sur la durée de vie des bâtiments. Notre pays est baigné dans une culture de protection du bâtiment, rapidement perçu comme un élément de patrimoine à conserver de façon permanente ».* Il ajoute pour justifier cette perte de qualité qu'un tel type de logement pourrait s'inscrire dans un parcours résidentiel ascendant. En effet, il n'hésite pas dans ce cadre à mentionner les *« opérateurs qui fonctionnent avec un appel aux compétences et à l'énergie du client en livrant des maisons avec le seul gros œuvre (de type Mikit), permettant d'atteindre des coûts de 500 € le m² ».* Pour ce qui la concerne, l'UNPI considère en effet que si *« Le coût global de la construction est généralement de l'ordre de 1.400 à 1.700 € le m², il lui est loisible de présenter un projet de type de construction pour 900 euros le m² ».* En ce qui concerne le foncier, elle propose *« le bail emphytéotique, qui autorise la mise à disposition d'un terrain à long terme en vue de sa construction, permet de baisser le coût d'accès au foncier. Cet outil juridique permet en outre au bailleur (notamment une collectivité territoriale) de céder un terrain pour qu'une construction y soit édifiée tout en conservant le bien à terme ».*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page139

D'un chantier Mikit dans l'Eure au programme Minha Casa Mina Vida (Brésil)

Les implications d'un tel projet peuvent être mesurées en visitant un site de maisons mikit dont on constate que le produit vise une population à très bas revenus localisée en bout de ville sur un terrain cédé par la municipalité au lieu et place d'un logement social. Dans l'esprit des habitants rencontrés, le logement n'est pas une « maison jetable » comme le pensent peut-être certains responsables. Issus pour un grand nombre du logement social collectif, ils rêvaient depuis longtemps de devenir propriétaire considérant jeter de l'argent par les fenêtres en restant locataire. Cependant, peu d'entre eux lui octroie une valeur marchande et se doutent bien qu'elle ne pourra pas rester en patrimoine ou être vendue à un tiers.

Elle l'est d'autant moins que les travaux de second œuvre sont réalisés par la famille et les voisins, palliant par tous moyens le défaut de finition. En effet, le coût de construction est astucieusement déplacé vers le client qui ne compte pas ses efforts pour se loger. La collectivité locale fait d'ailleurs elle aussi l'économie de la construction de logement locatif social.

Cette visite me rappelle celle du programme Minha casa Mina vida visité à Natal (Brésil) il y a quelques mois. Depuis 2009, ce Programme *Minha Casa Minha Vida* a pour objectif principal de favoriser la création d'emplois et l'accès au logement dans les zones urbaines et rurales. Entre 2009 et 2014, trois millions de logements ont été construits. Le PMCMV est un programme du gouvernement fédéral en partenariat avec les États et les municipalités géré par le ministère des Villes et mis en œuvre par la *Caixa Econômica Federal* (banque d'État). En général la municipalité fournit le terrain et fait des demandes de financement au gouvernement fédéral qui verse les fonds à la Caixa. Celle-ci contracte un promoteur et se responsabilise pour l'exécution des travaux. Il revient également à la Mairie de construire les équipements publics nécessaires en matière de scolarité, de santé et de sécurité. Là bas aussi les nouveaux occupants qui viennent d'une favela en cours de démolition deviennent propriétaires sur des terrains cédés par la municipalité. Pour les plus pauvres un très faible crédit à rembourser leur permet d'entrer dans une maison à peine finie, à charge pour eux de supporter le second œuvre. Ils doivent notamment installer les réseaux électriques et l'assainissement intérieur.

Sans doute ces portraits sont-ils extrêmes mais ils montrent le détournement possible des programmes d'accession sociale à la propriété.

b) La recherche de la maîtrise des coûts de production

Un parallèle peut être aussi réalisé avec l'entreprise Bénéteau BH qui depuis une vingtaine d'années propose dans une gamme supérieure, de 1.100 euros/m^2 (terrassement, fondation comprises) des maisons ossatures bois. On est loin des prix des maisons Mikit et l'objectif est de réaliser *« du durable dans le temps »*. En passant de la construction de mobile home vers un logement modulaire tridimensionnel en ossature bois, Bénéteau mobilise un procédé industriel de fabrication en usine et le soutien de l'architecte François Pellegrin. Cependant les normes ne sont pas allégées, le fabricant réalise aussi le second œuvre et est même souvent labellisé BBC en raison des qualités d'isolation extérieure de son matériau préféré : le bois. Avec un

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page140

temps très court de construction (livraison en six mois), le constructeur réalise des maisons individuelles et des logements collectifs y compris sociaux.

Ces initiatives de recherche de maîtrise des coûts voient le jour dans un contexte de réflexion. Ainsi en 2012 un rapport piloté par l'Union Sociale pour l'Habitat s'attache à la *« maîtrise des coûts de production »*. Parmi les facteurs, le rapport relève l'exigence de *« reconstruire la ville sur elle-même »* ce qui implique une gouvernance complexe des projets urbains et un renforcement des règles de construction. Le rapport souligne d'abord la question de la maîtrise de la charge foncière qui compte *« pour 11 % à 36 % du coût de l'opération »*. Mais ensuite il s'attaque vivement au *« référentiel de production »*, autrement dit des normes. Dans ce contexte, l'objectif final de *« réduire la quittance des locataires »* conduit le rapport à diversifier l'offre locative et surtout à *« optimiser le plan des cellules »*. En effet *« longtemps l'habitat a privilégié les surfaces pour les pièces à vivre par rapport à celle des circulations. La loi handicap a renforcé l'obligation d'ascenseurs à partir de 4 niveaux desservis) et imposé l'accessibilité de tous les logements desservis par l'ascenseur. Ceci se traduit par une augmentation des surfaces des circulations et pièces d'eau (estimée de 10 % à 15 %) »*. Ainsi l'optimisation à rechercher consiste *« à travailler sur les circulations intérieures, la polyvalence des pièces (concept de plan neutre), les usages intermittents, l'emplacement des rangements (les sortir de la surface habitable par exemple), la modularité (passer d'un T2 confort à un T3 compact par une paroi coulissante »*. Ainsi pourrait-on *« privilégier des rangements plus économiques (boxes en accès direct, mini cellier sur balcon) »*.

Ce rapport est très important pour nous car il montre comment le logement social qui a été un élément de référence dans la production des normes de confort se trouve aujourd'hui dans une position beaucoup moins favorable, le conduisant à minimiser son offre.

Parmi les rapports qui ont beaucoup compté dans le débat, le rapport Tommasini (2013) est aussi fondamental. Sous l'autorité de la Fédération Nationale du Bâtiment, ce rapport montre une augmentation des coûts de construction (60 % en 15 ans) qui se répercutent sur les coûts de l'immobilier. Les hausses de prix de l'énergie, les coûts de la main d'œuvre et en troisième lieu la réglementation sont les trois facteurs de la hausse. 80 à 90 % des progressions de coûts seraient dus à la complexification des opérations de construction qui intègrent, en lien avec la recherche de la

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page141

densification des opérations de dépollution, de constructions de parking en sous sols, et même de locaux à vélos... Le rapport propose un allégement des coûts de la réglementation notamment ceux liés à la RT 2012 mais n'oublie pas aussi d'appeler à une meilleure régulation du foncier qui est responsable de 15 % à 30 % du coût (province ou région parisienne).

Ce rapport Tomassini complète utilement celui de l'USH. Cependant sa finalité n'est pas exactement là même dans la mesure où le rapport Tomassini se limite à la production de logement et ne s'attache que très peu aux logiques d'usages. Son objectif est avant tout celui de la vitalité d'un secteur économique. Comme le montre le détail des surcoûts évalués dans ce rapport.

(voir page suivante le tableau 5 : Estimation de l'impact des normes et règlementations sur les coûts de construction depuis 2000)

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page142

Tableau 5 - Estimation de l'impact des normes et règlementations sur les coûts de construction depuis 2000

Sources	Consensus USH, FPI, UMF, FFB, CAPEB	FFB	UCI-FFB	*RETENU*
Règlementation thermique	10,0 %	8,0 %	8,5 %	**10,0 %**
Accessibilité du bâti	5,0 %	4,0 %	5,0 %	**5,0 %**
Dépollution des sols	9,3 %	3,0 %	10,1 %	**9,3 %**
Conduit de fumée en individuel	1,5 %			**1,5 %**
Risques sismiques	2,8 %	1,3 %	3,0 %	**2,8 %**
Loi sur l'eau	1,4 %	1,5 %		**1,4 %**
Véhicules électriques et vélos	1,2 %	1,2 %	1,4 %	**1,2 %**
Sécurité et protection de la santé des salariés	0,7 %			**0,7 %**
Acoustique	0,6 %	3,0 %	2,0 %	**0,6 %**
Déchets de démolition	0,4 %		0,9 %	**0,4 %**
Fibre optique	0,5 %		0,5 %	**0,5 %**
Etiquetage des produits de construction	0,3 %			**0,3 %**
Bâtiment biosourcé	0,3 %			**0,3 %**
Utilisation du bois	0,2 %			**0,2 %**
Réseaux enterrés	0,1 %			**0,1 %**
Archéologie préventive	?			–
Norme NF C 15-100			0,4 %	**0,4 %**
Nouvelle taxe d'aménagement			1,8 %	**1,8 %**
Lutte contre les recours abusifs			?	–
Electricité		?		–
Accessibilité balcons		?		–
Droits de voirie		2,5 %		**2,5 %**
Clauses d'insertion		0,8 %		**0,8 %**
Règlementation amiante et plomb		?		–
Bungalows base de vie		0,5 %		**0,5 %**
Obligations de l'employeur en matière d'hygiène		0,5 %		**0,5 %**
Densification		?		–
Terrains en dents creuses		?		–
Parkings enterrés		17,5 %		**17,5 %**
Sur-référentiel parkings		7,1 %		**7,1 %**
Bassin de rétention		0,7 %		**0,7 %**
Télésurveillance		0,5 %		**0,5 %**
Gardiennage		5,1 %		**5,1 %**
Effet de la pression inflationniste des élus locaux sur les bailleurs		13,0 %		**13,0 %**
Mauvaise gestion des plannings d'opération (aménagements urbains réalisés avant construction)		0,7 %		**0,7 %**
Obligation de dalles pleines		?		
Déchets de chantier		?		–
Coût des assurances des constructeurs				–
Retards de chantier liés aux concessionnaires		?		–
Ensemble				**85,1 %**

Source : Rapport Tommassini (2013)

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page143

En effet, le rapport de l'USH se fixe pour objectif final une réponse adaptée à la demande locative, ce qui le conduit à mettre en question la réglementation tant pour le logement durable que pour les normes de construction adoptées depuis les années 1950. Plutôt que de répondre de manière homogène à une demande sociale, sa réponse est individualisante. Par exemple, la proposition n°17, qui consiste pour *« solvabiliser les locataires »* à *« rechercher une meilleure adéquation entre surface, typologie et composition du ménage grâce à des plans de cellule réduite mais maximisant la qualité d'usage »*, peut être lue comme un effet tardif du tournant de l'aide à la pierre vers l'aide à la personne. Il ne s'agit plus de construire pour tous grâce à des financements de l'État mais de construire pour des cibles de population bien définies. Cependant cette logique individualisante rencontre vite sa limite dans la mesure où ces cibles sont particulièrement complexes à définir car elles nécessitent de mettre à plat les logiques locales de peuplement des logements sociaux. Dans ce cadre, on comprend pourquoi la loi accessibilité est particulièrement condamnée par le milieu professionnel. En effet, viser tous les logements correspond à l'esprit de l'aide à la pierre, supposé être dépassé aujourd'hui par la logique individualisante de l'aide à la personne.

Dans ce débat il est intéressant de relever la position des certificateurs comme Qualitel qui d'une part cherchent à mobiliser des référentiels adaptés pour appliquer leurs labels, mais reconnaissent leurs limites face aux usages des habitants. Cette position rejoint d'ailleurs celle de l'ADEME dans la recherche de la *« performance »*. Il n'est plus question d'appliquer des normes ou même de réduire des normes mais d'inciter à une production supérieure. Cette posture peut donc intégrer au nom du *« savoir-faire »* la critique artiste des normes qui tend à montrer que *« nous sommes peut être allés trop loin »*.

c) La critique artistique

La réduction des normes est aussi demandée par les architectes au nom de la créativité et du *« savoir-faire »* de leur métier. Les courriers des lecteurs et les réactions ne manquent pas à la suite de l'ouvrage de l'architecte Rucciotti *Les Renards du Temple*. *« Tout le système normatif*, écrit Emmanuelle Colboc, *regarde ce lieu (le logement) comme un objet fini, quantifiable, démontrable, alors que des gens et leurs habitudes de vie sont tous différents »*. Au nom de *« l'espace à vivre »*, des différences

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page144

dans les façons d'habiter, et de la particularité des contextes urbains, l'architecte regrette de devoir *« faire un logement aux normes avant de faire un logement justement ressenti et aux bonnes proportions »*. Elle revendique un *« réel savoir-faire »* des architectes pour concevoir un *« bon logement »*, ce savoir-faire n'étant pas réductible à la normalisation et à la technique.

d) La critique sociale

Si l'on garde à l'esprit que le mouvement de pensée en faveur d'une réduction du coût s'inscrit dans une logique individualisante du logement social, et que son opposition *« artistique »* l'alimente, on comprend pourquoi les associations s'opposent à la *« production de logement pauvre pour les pauvres »* (CNL) tout en reconnaissant, comme la Fondation Abbé Pierre la nécessité de proposer des logements de première urgence. *« Le consensus est de dire qu'il y a trop de normes. Mais en fait, il faudrait à coté d'outils coercitifs une carotte comme Habiter mieux de l'ANAH (...) On préfère plutôt que de parler de durable parler de soutenable. C'est un toit d'abord et accessible en fonction des coûts. (...) Il faut se demander à qui profite la norme ? C'est une garantie pour l'occupant mais aussi un marché... »*.

Quant à la CGL, elle *« défend le blocage des loyers car on va vers des coûts insupportables. Même dans les copropriétés, des copropriétaires peuvent se retrouver en difficulté. Il y a des aides de l'ANAH mais elles ne sont pas suffisantes (...) Du côté de l'USH on voit aussi une augmentation des impayés de loyers et donc si on ajoute des dépenses supplémentaires c'est un comble. De plus l'USH réduit les prestations comme les parkings, les surfaces des logements, il n' y a plus de sellier, de garage à vélo, les gens les mettent où ils peuvent. Pour le problème des coûts il faut s'attaquer au problème du foncier en remettant en cause le fonctionnement économique actuel. Un projet de Cécile Duflot était de taxer les terrains à bâtir trop longtemps en friche. Mais il faut aller plus loin et faire baisser le coût du foncier »*.

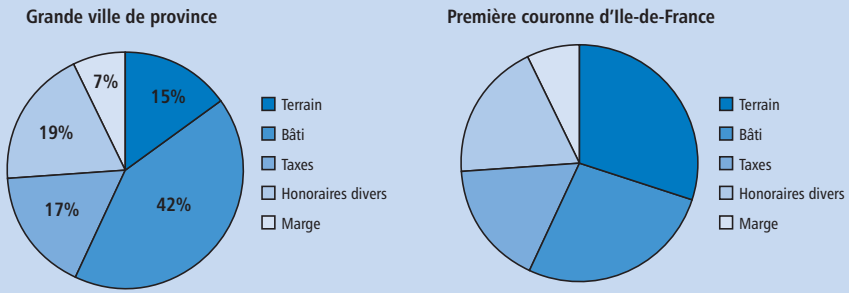
2.2. Une réponse à la pénurie ?

La question du foncier soulevée par la critique sociale du mouvement de pensée favorable à la réduction des normes est capitale. Les opérations de « logement essentiel » ne mentionnent pas cette question, ce qui est

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page145

significatif. Or, comme le montre le schéma ci dessous, *« en 2012, le coût moyen de logement de type PLUS, PLAI, PLS se répartit à 71 % dans le bâtiment, 19 % dans la charge foncière et 10 % dans les prestations intellectuelles. Pour la seule Île-de-France, la répartition ressort à 65 % pour le bâtiment, 25 % pour la charge foncière et 10 % pour les prestations intellectuelles »*. (rapport Tomassini, p. 8)

Graphique. Répartition des coûts dans le prix de vente d'un logement collectif neuf



Source : Rapport Tommassini (2013)

Cette question foncière se pose tant pour la construction neuve que pour la réhabilitation si l'on considère que le parc bâti ancien (dit « existant ») peut être acquis et reloué. Or si la crise du logement est essentiellement locative, on peut se demander de quelle manière le parc ancien pourrait être mobilisé à moindre frais pour répondre aux besoins.

En effet le parc de logements construit avant 1948, qui constitue 30 % du parc, peut constituer une opportunité. Celui-ci peut être mobilisé en Acquisition Réhabilitation par les organismes de logements sociaux, réhabilité par l'ANAH ou pris en bail à réhabilitation à destination de personnes en difficulté de logement.

Chacune de ces solutions a un coût que celui-ci soit supporté par la collectivité locale pour le compte des organismes de logements sociaux (Acquisition-réhabilitation), ou par les bailleurs privés qui doivent dans cette hypothèse respecter un conventionnement de loyers qui est peu incitatif en Ile-de-France (voir chapitre 1). La solution des baux à réhabilitation de type Solibail est souvent évoquée dans la mesure où il s'agit pour un propriétaire de céder à une association pour une durée déterminée le bail d'un immeuble à réhabiliter à charge pour l'association porteuse de le louer à des

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page146

personnes défavorisées, le temps de leur insertion sociale ou professionnelle. Ce dispositif porté par la Ville de Paris et considéré positivement par l'UNPI ne limite pas le coût des travaux de réhabilitation ; mais il apporte une garantie à toutes les parties, ce qui en limitant le risque locatif diminue forcément son coût.

Car si en effet, le prix d'une réhabilitation n'est pas forcément moins élevé qu'une construction neuve, il est possible de porter ce coût autrement et d'étendre considérablement le système. En effet, comme nous l'avons écrit de nombreuses fois, une offre réelle de logements existe. Elle est créée par les déménagements qui représentent chaque année de 2 à 3 millions de logements soit 10 fois plus que l'offre construite. Ne serait-il pas possible de mobiliser ces logements sur un dispositif de type Solibail ?

En effet, on pourrait ne plus considérer l'accès des ménages précaires à un seul type d'offre (logement social institutionnel), mais un logement de droit commun pour lequel ils seraient prioritaires. Il s'agit de produire, à côté d'une offre sociale pérenne déterminée par son financement, une offre de logement social temporaire déterminée par son occupation et s'appuyant sur l'offre réelle des logements libérés dans lesquels ils seraient prioritaires, qu'ils occuperaient au côté des ménages non prioritaires.

« L'objectif de cette proposition est de garantir le loyer aux bailleurs et un toit aux locataires les plus fragiles, sans remettre en cause le principe d'une régulation des loyers pour le plus grand nombre. Plus concrètement, il s'agirait de considérer tous ménages aidés comme prioritaires pour l'accès à un logement vide (quel qu'il soit), le loyer étant payé par les pouvoirs publics aux bailleurs, le locataire étant débiteur (du loyer déduit des aides) au Trésor Public. Nous considérons que ce système coûterait à l'État un peu plus de la moitié des aides à la pierre actuelles » (Lévy et Fijalkow, 2014, *L'Humanité*).

En définitive, le danger d'une réduction des normes semble réel si l'on considère les rapports officiels précités et la montée en force des différents protagonistes. À cet égard, le logement social qui a depuis les années 1970 un rôle de *leader* dans le progrès des normes doit le rester si l'on veut éviter que par contagion le parc privé devienne à son tour « moins disant ». Les normes mises en œuvre dans ce secteur sont, mêmes pour ceux qui logent dans le secteur privé, une limite et donc une garantie face aux tentatives d'affaiblissement du droit. Celles-ci se fondent souvent sur une individualisation des situations alors que les questions posées sont globales et concernent l'ensemble du parc de logements. En reposant la question des

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page147

normes pour l'ensemble du parc de logements et, dans l'hypothèse où l'État pourrait mettre en place une « valeur verte » intégrant des données sociales (comme évoqué au chapitre précédent), ce qui suppose un certain volontarisme, les normes du logement social devraient être des valeurs de référence, quitte à renforcer l'aide à la pierre.

Rappeler les conséquences de l'inflexion économique de la construction du logement des Trente Glorieuses n'est pas inutile aujourd'hui alors que l'on s'attache encore à la réhabiliter. Ainsi l'on doit surtout rappeler qu'une large part des coûts du logement reste le facteur foncier souvent ignoré par les débats. À cet égard des solutions existent pour non pas seulement « mobiliser » le parc existant mais aussi le « capter » comme nous l'avons suggéré précédemment.

3. Une gouvernance locale des normes dans l'objectif d'optimiser leur coût social ?

Le coût social des normes qui a été identifié précédemment a pour conséquence d'une part une plus forte différenciation du parc de logements en fonction de son potentiel énergétique, à savoir des logements plus chers à l'achat mais avec un fonctionnement économe, d'autre part des charges nouvelles qui posent la question de leur prise en charge par le bailleur ou par le locataire.

Le logement durable n'introduit pas une nouveauté. Toutes les transformations importantes du parc, par exemple la construction massive de logements sociaux confortables pendant les Trente Glorieuses, ont suscité une différenciation du parc de logements, des charges et des pratiques nouvelles de l'habitat pour les locataires.

Cependant, ces changements ont été menés par l'État dans une perspective de progrès social, ce qui est différent de la situation actuelle. Depuis les années 1990, ce sont désormais les collectivités locales qui ont en charge la question du logement, d'une part en gérant les flux de peuplement dans le parc social, d'autre part en promouvant les actions de rénovation et de réhabilitation. La délégation des aides à la pierre au cours des années 2000 a fortement accentué leur rôle. Partant de ce qu'elles réalisent aujourd'hui en termes de financement et d'incitation à la labellisation, on peut s'interroger sur la manière dont elles pourraient être plus impliquées encore dans le logement durable, comment elles pourraient intervenir pour

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page148

contre carrer ou limiter les effets sociaux des normes, comment elles pourraient permettre une meilleure mobilisation du parc ancien dans la dynamique du durable. En effet, comme le dit Colette Burry (CNL) : *« Les effets sociaux du logement durable sont moins problématiques dans les zones non tendues. (Néanmoins) les CL ont un rôle indéniable de contrôle. Face aux lotissements, elles ont un rôle d'octroi des permis de construire et d'attribution du logement social mais de plus en plus elles vendent le foncier aux organismes sociaux. Le logement est important car c'est un moyen de fabriquer de la ville et de faire du mélange social, de lutter contre les mécanismes de ségrégation et de stigmatisation ».*

3.1. Les collectivités locales des acteurs de première ligne

a) Dans le neuf

Dans le logement social, les collectivités locales sont présentes tant en matière de construction qu'en réhabilitation. En construction, leur apport correspond souvent à une subvention importante qui permet d'alléger les charges foncières. L' UNPI critique cette donnée en proposant une accession à moindre coût de construction sur des terrains cédés par les municipalités. Si l'accession sociale pourrait être mieux développée nous avons déjà montré qu'un coût réduit de construction constitue une impasse et que la question foncière peut être résolue.

Pour le locatif social, la région Ile-de-France accorde des subventions importantes de 12 à 15.000 euros par logement si l'opération est BBC et/ou si elle permet au moins 30 % d'énergie renouvelable sur l'eau chaude ou le chauffage... Certains acteurs relèvent en outre qu'il est vraisemblable que la région Ile-de-France impose des labels HPE 2012 ou THPE 2012 dans les années à venir. Car en effet, c'est bien souvent dans le cadre des financements au titre du foncier que les collectivités locales cherchent à rendre les normes de types labels obligatoires. Ceci soulève des critiques des professionnels notamment du logement social. À Grenoble, la volonté de tout faire en BBC conduit ceux-ci à relever que les élus n'ont aucune idée du surcoût que cela engendre. De plus, certaines collectivités sont tentées de développer leurs propres labels sur la base de leurs programmes de ZAC ou d'Éco Quartiers.

Ces données inquiètent les acteurs du logement social qui relèvent volontiers que le message vers les collectivités est difficile à passer. Cela

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page149

peut s'expliquer par la recherche d'attractivité pour certains groupes ayant une sensibilité écologique. Mais cela relève aussi de questions de garanties : la question de la norme est importante car elle engage leur responsabilité. Si les experts formalisent des normes qu'ils ne respectent pas, leur responsabilité est engagée. En se rapprochant des experts pour se garantir, ils participent à l'avalanche normative souvent décriée.

La tendance des collectivités à imposer des labels peut être plus importante dans les années à venir dans la mesure où un nombre grandissant dispose d'une délégation par l'État des aides à la pierre.

b) En matière de réhabilitation

Christian Mourougane (ANAH) rappelle que pour les bailleurs *« Le logement locatif durable a du sens quand il combine des normes techniques (dignité, chauffage, acoustique... voir la grille de dégradation de l'ANAH disponible sur internet) et la norme sociale qui correspond à l'offre de logement adaptée au public. Il souligne que le PLH de la ville pourrait définir ce qu'est la norme de logement au delà de la loi. Or le plus souvent ce n'est pas ce qu'on trouve dans le PLH ».*

Le risque est alors un éparpillement des normes plus ou moins fortes selon les communes. Par exemple la lutte contre l'habitat indigne est toujours vive à Gennevilliers qui connaît selon M. Biessy (CSF) *« la politique la plus offensive contre les marchands de sommeil ».*

Face à celui-ci, le mouvement PACT-ARIM comme la Fondation Abbé Pierre considèrent plutôt la nécessité d'*unifier les normes* : *« Depuis 1984 le Règlement Sanitaire Départemental a été supprimé. Cependant, en attendant un décret Habitat, il s'applique toujours. Or on a des problèmes de santé, de sécurité (relevant de la police). On pourrait tout simplement réfléchir à la définition d'un logement SAIN et SÛR. Le critère serait que ce soit énergétiquement supportable et que l'on puisse y intégrer les critères de décence. En fait il s'agit de se saisir de l'outil pour rebâtir les procédures et les simplifier. Quatre procédures suffiraient dont une procédure unique pour le péril et l'insalubrité ».*

En effet, si le traitement de l'insalubrité, du péril et plus largement du logement indécent, a conduit à multiplier les acteurs en vertu d'une logique individualisante, il convient désormais de restructurer les échelles d'intervention.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page150

3.2. La gouvernance des normes

Dans ce cadre, il revient à l'État de fixer les règles et les méthodes dont pourraient se saisir les collectivités locales pour dépasser leur intervention en matière de régulation sociale (valorisation des territoires aux moyens de procédures d'urbanisme et de labels attractifs) et d'aborder les effets économiques des dispositifs.

Le label obligatoire est un problème de fond. Même si ces labels préfigurent des logiques de sur-équipement, ils n'en sont pas moins des options qui reflètent des logique d'anticipation individuelle de la part des acteurs privés et publics notamment en matière de prix. Le retour à des dynamiques collectives d'évaluation systématique et de correction de l'ensemble des lois et règlements est demandé par les acteurs du logement social à l'État :

« Il ne faut pas qu'un label privé devienne réglementaire sans concertation avec les acteurs. Or ceci est lié à l'absence de moyens de l'Etat. Voir les subventions publiques aujourd'hui pour l'AFNOR ou le CSTB qui sont en relation avec des industriels et des assureurs » explique Christian Boucaux.

Selon celui-ci, la notion de risque est centrale : *« On a besoin d'une instance pour les intérêts généraux. Pour la modernisation des ascenseurs, on a engagé d'importantes sommes 18 mds d'euros pour seulement 60 accidents mortels. Pour l'amiante c'est un dossier entre la direction générale du Travail et de la Santé. Mais l'impact financier est aussi très fort ».*

La demande d'un contrôle et d'une maîtrise raisonnée, bref d'une gouvernance est donc demandée. Celle-ci qui va de l'Europe aux collectivités locales nécessite une organisation de la production et de l'application des normes, une régulation harmonieuse des jeux d'acteurs. Seule une mise à plat devrait permettre de conjuguer les efforts pour lutter contre des inégalités croissantes qui renforcent les disparités territoriales.

Selon le PACT ARIM, *« la question de la compétence dans l'application des normes pourrait être déléguée à l'EPCI à condition que les maires et les préfets transfèrent. Cela se pose surtout dans les petites communes qui n'ont pas de compétences locales et se perdent dans les outils ».*

Selon la Fondation Abbé Pierre, *« il faudrait utiliser la fiscalité locale (taxe foncière, droit de mutation) car il n'y a pas de gestion politique ».*

Face à ces demandes, les collectivités locales, dont certaines disposent aujourd'hui de la gestion des aides à la pierre, sont en première ligne. Elles

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page151

sont particulièrement bien placées pour évaluer les risques du logement durable et mettre en application une « valeur verte locale » qui consisterait à contingenter les produits labellisés en fonction des effets sur le marché, à traiter l'insalubrité sur le fondement d'objectifs et de normes partagées (mieux disantes que celles de l'État), à gérer la transition énergétique des logements sociaux et des logements locatifs en copropriété, à pondérer le niveau de conventionnement des loyers des appartements réhabilités avec l'aide de l'ANAH, à mobiliser le foncier disponible même dans le parc existant et enfin à imposer les non valeurs vertes. Pour gérer ses missions en faveur d'une « valeur verte locale », elles pourraient mobiliser les observatoires locaux de loyers mais aussi associer l'ensemble des partenaires concernés par le parc locatif : associations, promoteurs, propriétaires privés, bailleurs sociaux. Pour que se correspondent mieux les exigences performentielles des certificateurs et les nécessités d'usages du logement, de nouveaux référentiels de pratiques pourraient être développés par des sociologues avec le soutien des partenaires comme l'ADEME. Ces nouveaux référentiels construits à l'échelle locale pourraient être mieux adaptés que les modèles trop généraux.

3.3. La mobilisation des collectivités locales

Fortement impliquées depuis les années 1980 dans le champ du logement, et plus particulièrement du logement durable les collectivités locales sont conduites, d'une part à produire des logements durables, d'autre part à lutter contre l'habitat insalubre dans le parc privé. En même temps, elles encouragent le parc privé à se rénover ce qui, avec l'aide de l'ANAH, donne des résultats inégaux dans le parc locatif privé des marchés tendus. Cela conduit à une segmentation accrue du parc de logements tant en matière de loyers que de charges locatives ainsi qu'à une diversification des publics dans la mesure où la fongibilité entre les différents parcs est très restreinte (Lévy, 1995).

Une politique générale s'avère nécessaire pour conduire au sein des collectivités locales les différents services à partager leurs connaissances du parc de manière à unifier leurs politiques en luttant contre la segmentation du parc, dont l'injonction du durable est l'un des facteurs.

On peut penser à ce titre que les collectivités locales qui disposent d'une connaissance fine des territoires seraient des acteurs de premières lignes. Elles pourraient se doter dans le cadre d'un programme local de l'habitat mobilisant les observatoires des loyers, d'un diagnostic des valeurs vertes

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page152

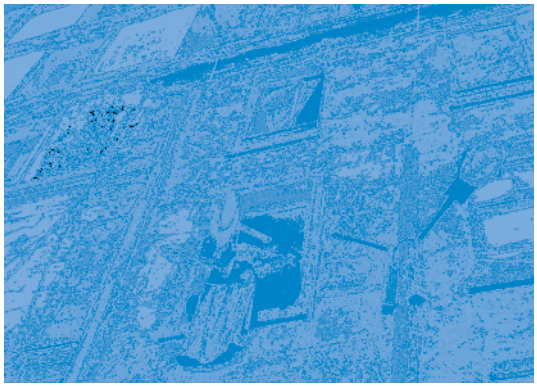
dans leur circonscription et envisager les mesures à prendre pour conduire les logements à des valeurs minimales. Les organismes de logements sociaux, les associations, les propriétaires privés et les promoteurs pourraient être associés à ces travaux qui conduiraient à édicter des normes minimales de logement confortable et durable à côté d'autres fonctions comme la mobilisation du foncier (au sens plus large que la mobilisation de terrains vierges) et les stratégies de peuplement.

Sans doute leurs efforts pourront entrer en conflit avec la règlementation européenne dont la productivité a été soulignée par de nombreux acteurs et il appartiendra à l'État de fixer et de rééchelonner les règles du jeu. Mais un tel dispositif devrait permettre de mieux inscrire le logement durable dans un récit localement accepté, incluant dans un continuum les normes de logement.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page153

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page154

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page155



CONCLUSIONS

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page156

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page157

Conclusions

Le processus d'émergence du logement durable dont nous avons dressé les grandes lignes s'inscrit dans celui de la ville néo libérale. Aux lieu et place de règlements prescriptifs établis et appliqués par les pouvoirs publics, on assiste depuis les années 1980 à la production de normes relevant d'un affichage éthique et d'une vision individualisante des situations de logement. Ces deux caractéristiques concernent aussi bien le logement « indigne » que le logement « durable ». Elles vont de pair avec l'abandon des grilles et des normes quantitatives au profit de jugements qualitatifs émis par des acteurs aussi légitimes que ceux de l'État. Ainsi, pour le « logement décent », les textes prévoient que c'est au locataire de demander au bailleur par l'intermédiaire du juge la mise en conformité, sans remettre en cause le bail en cours. Quand au « logement indigne », selon l'article 84 de la loi 2009, il faut plus entendre les locaux et installations utilisés à des fins d'habitation et impropres par nature à cet usage que les logements inconfortables, ne disposant pas d'une salle d'eau, de toilettes intérieures et d'un chauffage central. Or le texte, qui se qualifie lui même de mobilisation, est fortement conditionné par les acteurs locaux notamment les travailleurs sociaux et les maires. On peut faire le parallèle avec le « logement durable », qui s'inscrit dans les promesses de la France pour respecter ses engagements pris en matière de réduction de la consommation d'énergie

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page158

des bâtiments, qui correspond à des normes attractives mesurées depuis 2006 *a minima* par un Diagnostic de Performance Énergétique obligatoire et *a maxima* par une « certification » assortie d'un « label » fondé sur un « référentiel », et qui est animé par des professionnels. Ces nouvelles normes sont produites par un marché dans lequel se confrontent plusieurs certificateurs.

Cette histoire à grands traits montre une *marchandisation des normes* qui tout en restant des *garanties* pour le consommateur sont devenues des *produits*. Sans doute pourrions nous croiser ce nouveau marché avec celui de l'assurance devenue importante sur les marchés mondiaux. Mais à notre échelle d'observation nous nous contenterons de souligner la forte convergence entre l'individualisation des procédures dans le logement (passage de l'aide à la pierre à la personne en 1977, apparition du « logement indigne »), la montée des exigences qualitatives et la croissance de la certification. L'État n'étant plus en mesure à la fin des années 1970 de garantir le « bon logement », il abandonne cette mission au marché qui, dans sa logique propre, s'attache surtout à définir sa « performance ».

En ces années 2010, on peut dire que cette nouvelle norme marchande a bien pénétré les marchés du logement. Elle s'impose dans le logement neuf privé et concerne une large proportion du logement social à qui elle insuffle tellement son impératif de *« performance »* que celui-ci s'en trouve amené à réviser à la baisse ses performances. L'ingénieur et l'économiste de la construction règnent en maîtres, l'architecte ne peut que se conformer. Cependant cette pénétration rencontre des résistances comme beaucoup d'acteurs en ont témoigné : « trop de normes », une « course effrénée », etc. En effet, la nouvelle norme, qui ne se valide plus par la qualité de vie des habitants mais par son « rendement », n'a pas toujours les mêmes effets sur les prix et les charges. Ainsi, les comportements des locataires qui portent atteinte à l'objectif de performance sont autant de freins à la réalisation de la norme. Il en est de même du tiers du parc ancien construit avant 1948 qui abrite les « précaires énergétiques », cette nouvelle catégorie de l'action publique visant les habitants des logements en dehors de la nouvelle norme. Pour les premiers, l'État recherche avec l'ANAH, l'ADEME, la CDC des moyens financiers attractifs difficiles à trouver sur les marchés locatifs tendus. Il multiplie subventions, exonérations fiscales et éco prêts. Pour les derniers les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires investissent dans la « pédagogie » pour produire des « comportements éco responsables ». L'usage de l'habitat devient ainsi la résistance au logement

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page159

durable. Curieux retournement d'un projet d'habitat qui voulait justement mettre l'Humain au sein de sa démarche…

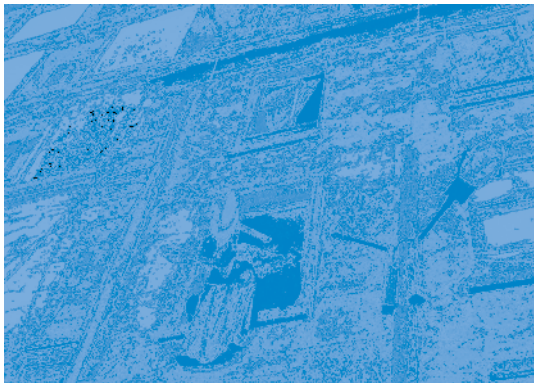
Notre enquête auprès des acteurs montre en effet un grand nombre de réticences face au logement durable qu'on peut classer en quatre catégories : crainte d'une inflation de normes non maîtrisées, crainte d'une hausse des coûts de production, crainte d'une hausse du prix des charges en raison d'une non maîtrise technique, crainte d'une diversification sociale du parc de logements. L'ensemble de ces réticences peuvent être assimilées à une disparition de l'État alors que la marchandisation des normes ne semble pas produire de satisfactions unanimes en termes de qualité de vie.

Dans le dernier chapitre, nous avons voulu souligner avec la méthode des scénarios combien une reprise du processus de poursuite du progrès en matière d'habitat est possible pour les pouvoirs publics sans rompre avec la logique des labels et certifications mais en définissant et en mobilisant une « valeur verte » localement acceptable par les acteurs. Cette « valeur verte » intégrant aux critères du logement durable les normes de confort, dont sont encore dépourvus de nombreux habitants, devrait permettre de réconcilier les demandes faites aux normes de « protection », « différenciation », et d'« innovation ». Elle devrait permettre aux collectivités locales de se doter d'un outil unique traitant l'amélioration du parc de logements en construction neuve comme en réhabilitation ou en rénovation d'habitat insalubre. Elle devrait aussi donner aux locataires un discours positif du logement durable. Alors que la « troisième ligne » fait peser sur les locataires la menace de devoir participer financièrement aux frais de la rénovation énergétique entreprise par le bailleur, la mise en place d'une réflexion locale sur ce dispositif est nécessaire. En effet, pourquoi déployer tant d'efforts pédagogiques pour apprendre aux locataires à être « éco responsables » s'ils n'y trouvent pas précisément leur intérêt ?

Cet exemple, parmi tant d'autres possibles, montre qu'il manque quelque chose d'essentiel au logement durable. Celui d'un récit aussi optimiste sur le progrès que celui que les Trente Glorieuses produisaient jadis, même avec quelques contre vérités, pour éliminer les taudis et construire la modernité.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page160

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page161



ANNEXES

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page162

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page163

Ressources documentaires

Bibliographie

ADEME et vous (2007), *Cahier spécial Précarité énergétique,* n°8, septembre 2007.

ANAH (2007), *La prise en compte du parc privé dans les Programmes Locatifs de l'Habitat.*

ANIL (2013), « La contribution du locataire au partage des économies de charges », *Les fiches info de l'ADIL,* n°60.

Bati actu (2014), *Directive européenne sur l'efficacité énergétique : une aubaine pour le logement social.*

Bigot R., Hoibian S. (2010), « La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social », *Cahiers du Crédoc,* 226.

Chanut J. et Claustre R. (2013), Plan Bâtiment durable *« Explorer l'obligation de rénovation énergétique dans le secteur résidentiel »* Fédération Française du Bâtiment (CLER – Réseau pour la transition énergétique), juin 2013.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page164

Colboc E. (2014), « Le mieux est l'ennemi du bien », *Revue de Société Française des Architectes,* n°51.

Conseil Régional Ile-de-France, *Délibération en faveur du logement, 2011 et 2012.*

Credoc (2008), « Maison basse consommation », *Architecture à vivre,* n°42, numéro spécial.

Dandolava I. (2007), *Plan national d'action pour l'habitat indigne,* Rapport de synthèse, Commission européenne, DG Emploi Affaires Sociales et Égalité des chances.

Davy A-C, Pernes E., Dijirikian Ph. (2013), *Stratégies d'intervention pluri annuelles sur le parc privé d'Ile de France,* Urbanis DRIHL - SOEE et DRIHL – SDAOLH, IAURIF.

Lalande E. (2011), *Les logements locatifs aidés de 1995 à 2009 et leurs occupants,* n°102, Commissariat général au développement durable.

Kwok P. (2011), « Les loyers pratiqués dans l'agglomération parisienne : principaux déterminants, la place des dispositifs fiscaux », *Le point sur,* n°101.

Lambert A., Boulard J.-C. (2013), *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative,* Ministère de la Réforme de l'État de la Décentralisation et de la Fonction publique ministère délégué chargé de la Décentralisation.

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (2009), *Calcul du Coût Global Objectifs, méthodologie et principes d'application selon la Norme ISO/DIS 15686-5.*

Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, *Circulaire du 24 janvier 2013 relative à la fixation du loyer et des redevances maximums des conventions conclues,* en application de l'article L. 351-2 du Code de la construction et de l'habitation.

Observatoire Permanent de l'amélioration énergétique du logement, *Étude 2010, 2011.*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page165

OLAP (2012 et 2013), *Les loyers des logements privés (agglomération parisienne et province).*

ONPES, (2010), *Cahiers de l'ONPES,* Les Travaux de l'Observatoire.

PACT-ARIM (2004), *La décence du logement un progrès pour la dignité.*

Parlement Européen, lecture unique. *Texte sur le logement,* 2012/2293(INI) - 11/06/2013.

Particulier à Particulier (2010), *Les propriétaires-bailleurs, leur patrimoine et leurs locataires.*

Perrin J. (2014), *La propriété en danger, sauvons-la,* UNPI.

Peyrat O. (DG de l'AFNOR) (2013), « Ne pas anticiper c'est se préparer à gémir », *Europe Parlementaire,* n°16.

Pelegrin Fr., Raimbaut M. (2013), « Construction et urbanisme », *Enjeux,* n°331, AFNOR.

Plan Bâtiment durable (2013), *Rapport d'activité 2013*.

Prandi G., COZ G. (2011), « L'investissement dans le parc locatif privé depuis 1996 », n° 101, Commissariat général au développement durable réglementation thermique, « Grenelle Environnement 2012 ».

Reinmann I., Ortega O. (2013), *Les financements innovants de l'efficacité énergétique,* Rapport à Philippe Pelletier, avocat, Président du Plan Bâtiment Durable Plan Bâtiment Durable Lefèvre Pelletier & associés, février 2013.

Tommasini O. (2013), *Analyse des prix et des coûts dans le bâtiment Préconisations en matière de simplifications règlementaires,* Fédération Française du Bâtiment, juillet 2013.

Union Sociale pour l'Habitat (2012), *La maîtrise des coûts de production.*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page166

UNPI, (2012), *L'Habitat essentiel,* septembre 2012.

USH (2012), *Énergie et développement durable.*

Vasnier A. (2006), *Logement décent ? Quelles solutions le point de vue des praticiens à Paris*, ADIL 75.

Liens internet

- Agence Française de Normalisation (AFNOR) http://www.afnor.org/
- Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat, http://www.anah.fr/
- Agence pour le Développement et la Maîtrise de l'Énergie http://www2.ademe.fr/servlet/getDoc?id=11433&m=3&cid=96
- Association Promotelec http://www.promotelec.com/
- Association Qualitel http://www.qualite-logement.org/accueil.html
- Caisse des Dépôts et Consignations http://www.caissedesdepots.fr/
- Centre Scientifique et Technique du Bâtiment http://www.cstb.fr/
- Comité français d'accréditation http://www.cofrac.fr/
- Confédération Générale du Logement http://www.lacgl.fr/
- Confédération Nationale du Logement http://www.lacnl.com/
- Confédération Syndicale des Familles http://www.csfriquet.org/
- Fédération PACT ARIM http://www.pact-arim.org/
- Fondation Abbé Pierre http://www.fondation-abbe-pierre.fr/

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page167

- Groupe Bâtiment durable
  http://www.planbatimentdurable.fr/les-groupes-de-travail-r117.html

- Groupe Beneteau Habitat
http://www.beneteau-group.com/fr/marques-et-services/habitat/15.html

- Union Nationale pour la Propriété Immobilière http://www.unpi.org/

- Union Sociale pour l'Habitat http://www.union-habitat.org/

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page168

Listes des personnes rencontrées

- Romain Biessy, Chargé de mission, Confédération syndicale des familles
- Christophe Boucaux, Directeur de la maîtrise d'ouvrage et des politiques Patrimoniales, Union Sociale pour l'Habitat
- Colette Bury, Présidente de la Confédération Nationale du Logement
- Antoine Desbarrières, Directeur de l'association Qualitel
- Jean Ferrando, architecte, Expert judiciaire près de la cour d'appel d'Agen, Union Nationale pour la Propriété Immobilière
- Antoine Fouchard, Directeur Développement Beneteau Habitat
- Michel Frechet, Président de Confédération Générale du Logement
- Marc Gilli, Directeur Pôle Habitat, Bowfonds Habitat
- Bertrand Lapostolet, Chargé de Mission Fondation Abbé Pierre
- Alain Mellet, chargé de mission Fedération PACT-ARIM

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page169

• Christian Mourougane, Directeur Général Adjoint en charge des politiques d'intervention, Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

• Jean Perrin, Président de Union Nationale pour la Propriété Immobilière

• Marc Schoefter, Chargé de mission, ADEME - Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

• Bruno Six, Directeur adjoint des missions sociales, Fondation Abbé Pierre

• Raphael Slama, Président Association Qualitel

• Michel Vabre, Responsable Construction ICF La Sablière

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page170

Articles de presse

(Article de presse 1)

Les premiers logements sociaux à énergie positive de Nantes seront livrés en janvier 2014

30 logements collectifs sociaux à énergie positive accueilleront, en janvier 2014, leurs premiers locataires à Nantes (Loire-Atlantique). Baptisé « Le Grand Carcouët », ce projet de l'OPH Nantes Habitat est le premier du genre dans le Grand Ouest (*AEF Habitat et Urbanisme* n°7009). Un programme à la croisée de l'innovation technique et sociale fait valoir l'office : au-delà des technologies mises en œuvre pour assurer la performance du bâti, les locataires qui ont fait le choix d'entrer dans le programme seront accompagnés pendant deux ans. Sur un prix de revient avoisinant les 7,5 millions d'euros TTC, le bailleur social investit un peu plus d'1 million en fonds propres quand l'emprunt représente près de 5,9 millions d'euros.

Le chantier du « Grand Carcouët » à l'Ouest de Nantes, en surplomb de la vallée de la Chézine, face au Vallon des Dervallières, est en cours de finalisation avec la livraison attendue, en janvier prochain, de 30 logements sociaux à énergie positive (2.287 mètres carrés de surface habitable). Démarré en juillet 2012, sous maîtrise d'ouvrage de l'OPH Nantes Habitat, il

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page171

mobilise le mandataire Quille Construction, filiale locale de Bouygues Construction, et le cabinet d'architectes nantais In Situ. « Des projets similaires émergent un peu partout en France. Mais, dans le Grand Ouest, nous avons un temps d'avance », se félicite auprès d'AEF Habitat et Urbanisme, Stéphane Dauphin, directeur général de Nantes Habitat, lundi 21 octobre 2013 .

Si le groupement devait s'engager sur le délai de livraison, il devait aussi s'engager sur le montant total de l'opération avec comme enveloppe maximale 5,5 millions d'euros hors taxe (pour un prix de revient TTC approchant les 7,5 millions). « Elle sera respectée », assure Stéphane Dauphin. Le bailleur social investit un peu plus d'1 million d'euros en fonds propres. Le programme bénéficie également de subventions publiques (319.400 euros), de financements de l'Anru à hauteur de 154.760 euros et du groupement interprofessionnel pour la construction (30.000 euros), et de près de 5,9 millions d'emprunt.

« Une enveloppe thermique très performante »

Classés Bepos (bâtiment à énergie positive), les deux bâtiments « intelligents » posséderont « une enveloppe thermique très performante », indique Stéphane Dauphin. « La consommation d'énergie primaire sera de –0,9kWh/m2Shon/an ». Afin de garantir ce niveau de performance, Nantes Habitat mise sur l'innovation et l'utilisation de « techniques de pointe » avec le choix d'un double mode constructif associant une structure béton habillée de murs à ossature bois. À ce système de construction mixte, s'ajoute une « moquette solaire » (pompes à chaleur et capteurs solaires) couplée à un système de récupération de calories sur les descentes d'eaux usées.

« 375 mètres carrés de panneaux photovoltaïques seront également installés sur les toitures mono-pente ». La production photovoltaïque est estimée à « 56.000 kWh/an ». La consommation électrique sera, quant à elle, de « 47.718 kWh/an », précise Nantes Habitat, ajoutant que « la totalité de la production électrique sera réinjectée sur le réseau, revendue à ERDF à un tarif de rachat de 19,34 centimes d'euros par kWh, soit 10 830 euros par an. Il n'y a donc pas de consommation directe de la production d'électricité sur site ».

Par ailleurs, tous les appartements du T2 au T6 seront dotés d'une loggia de 30 à 40 mètres carrés. « Cette pièce intermédiaire » est un capteur

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page172

solaire passif dont la vocation est de « chauffer l'hiver et ventiler l'été », répond Stéphane Dauphin.

Des locataires mis à contribution

Les 30 logements PLUS seront également instrumentés pour « suivre et analyser les consommations réelles des locataires et ce, pendant deux ans, à raison d'une fois par mois ». La performance énergétique sera mesurée poste par poste par le cabinet d'études nantais Pouget Consultants. Les consommations de chauffage, éclairage, ventilation, eau chaude et appareillage seront ainsi passées au crible. Une sonde de température sera également installée dans les logements et loggias.

Durant cette période, les locataires seront accompagnés par la maîtrise d'ouvrage notamment dans le cadre d'ateliers pédagogiques et d'usages autour du réemploi, du recyclage... Mais encore faut-il adhérer au dispositif. Car le projet du « Grand Carcouët » repose sur une approche bien particulière : « l'innovation sociale » qui s'inscrit dans « le choix des locataires ». Ces derniers doivent « accepter que l'on mesure leurs consommations, ce qui peut paraître intrusif », explique le bailleur. Des entretiens de présélections « assez poussés » ont ainsi été menés car « c'est un mode d'habiter qui n'est pas commun ». Par exemple, « la question du tout électrique a été posée aux locataires. Un candidat a refusé car il voulait garder sa gazinière ».

À terme, ces aménagements doivent contribuer à réduire les charges. Difficile pour Nantes Habitat de chiffrer l'économie réalisée mais « l'on peut espérer que le gain fonctionne à plein effet », conclut Stéphane Dauphin.

Jean-Philippe Defawe,
Le Moniteur, *13 janvier 2014*

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page173

(Article de presse 2)

Allemagne : la flambée des loyers, une bombe sociale

Le logement devient un problème crucial dans les grandes villes. Sous couvert de rénovation énergétique, la ségrégation sociale s'accélère. À Berlin, des locataires se mobilisent.

Article publié dans Courrier international *n°1193 du 12 septembre 2013*

Berliner Zeitung (extraits) Berlin

L'immeuble du numéro 59 de la Winsstraße fait partie des derniers bâtiments de Prenzlauer Berg[68] à ne pas avoir été rénovés.

La façade s'effrite, certains locataires n'ont pas de salle de bains, ils se chauffent au poêle, la porte d'entrée est ouverte au tout-venant. Avec ce piètre standing, les loyers sont minimes, mais bientôt, pour la plupart des 70 habitants de l'immeuble, ils ne seront plus abordables. Car l'édifice va faire l'objet d'une *"rénovation énergétique complète"*, annoncent les propriétaires, qui prévoient de surcroît d'aménager sur le toit des penthouses *"ultramodernes"* avec terrasse, en plein cœur du "quartier culte de Prenzlauer Berg".

Ainsi la société immobilière Christmann décrit-elle le projet. Elle a acheté l'immeuble en novembre 2012 et envoyé aux locataires un avis de travaux : une installation centrale d'aération avec récupération de la chaleur sera mise en place, ainsi que des fenêtres à triple vitrage. Ce projet de modernisation peut être financé grâce à une augmentation des loyers mensuels d'un montant correspondant à 11 % du coût des travaux. Ce qui multipliera les loyers par trois ou quatre, parfois même par cinq, d'après le calcul des locataires. *"Rares sont ceux qui pourront s'acquitter des nouveaux loyers"*, explique l'un d'entre eux. Les locataires perçoivent ce courrier comme une *"déclaration de guerre"*. Et ils comptent bien se défendre juridiquement. Car personne n'a envie de déménager, encore moins de se faire mettre à la porte.

(68) Mitte, Prenzlauer Berg et Pankow sont des quartiers de Berlin-Est qui ont connu une vague d'engouement après 1989.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page174

C'est exactement ce genre de situation que veut éviter le quartier de Pankow. Depuis décembre 2012, le service d'urbanisme n'autorise plus de travaux de modernisation luxueux dans des appartements loués. Il interdit l'installation d'une seconde salle de bains, du chauffage au sol, d'une cheminée, d'un second balcon et de dispositifs d'isolation superflus. Les autorités entendent ainsi empêcher les fortes hausses de loyer. Elles ont par ailleurs déclaré *"espaces protégés"* certaines zones d'habitation prisées.

Malheureusement, pas besoin de travaux luxueux pour que les loyers flambent. À elle seule, la rénovation énergétique, qui s'inscrit dans le tournant promu par l'État, suffit à faire grimper considérablement les prix. D'ici à 2050, l'Allemagne veut en effet économiser environ 80 % de l'énergie consommée dans les habitations. Mais certains propriétaires gonflent sciemment les coûts et multiplient les mesures inutiles pour augmenter les loyers. Par exemple, un des locataires du 59 de la Winsstraße devra payer chaque mois 210 euros de plus pour l'installation de nouvelles fenêtres. Et l'aération lui coûtera encore 162 euros supplémentaires. Bref, son loyer va doubler.

Des investisseurs avides. Ce cas est loin d'être isolé. Les propriétaires d'immeubles de la ville sont nombreux à se lancer dans des travaux de rénovation énergétique, avant tout dans les quartiers à la mode du centre. La Fédération des locataires de Berlin fait état de hausses de loyer allant jusqu'à 8 euros par mètre carré. *"Les investisseurs en attendent des rendements élevés"*, explique son président, Reiner Wild. À ses dires, les services d'urbanisme autorisent souvent tout et n'importe quoi sans tenir compte des économies d'énergie réelles.

Cela fait longtemps que cette vague de modernisation touche non seulement les personnes à faibles revenus, mais aussi les locataires qui gagnent bien leur vie, sont entrés depuis peu dans leur logement et paient relativement cher. *"Les évictions touchent la classe moyenne"*, confirme Jens-Holger Kirchner (Verts), conseiller municipal à Pankow. Souvent, les appartements sont ensuite vendus, de préférence vides pour que leur valeur soit plus élevée. Les ventes de logements loués dans l'ancien ont de fait marqué une forte hausse à Berlin entre 2011 et 2012, passant de 4 740 à plus de 7 260. La municipalité peut autoriser ces ventes, mais elle peut tout aussi bien les interdire.

Dans les quartiers de Mitte et de Prenzlauer Berg, les locataires se sont regroupés pour se défendre. *"Sous couvert de rénovation énergétique, les propriétaires modernisent leurs logements pour les rendre luxueux"*,

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page175

accuse l'un d'eux. Andreas Pfnür, économiste à l'université de Darmstadt, met en garde : *"Des foyers ayant des revenus inférieurs à 2.000 euros sont confrontés à des hausses de loyer de 20 à 25 %. Ils consacrent la moitié de leurs revenus à leur logement. Cette situation est dramatique et brise le pacte social. C'est une bombe sociale."*

Stefan Strauß
Publié le 31 août

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page176

Éléments de réflexion sur les normes d'habitat en Europe

Le parcours normatif du logement en France nous conduit à nous interroger sur les règles en vigueur à l'étranger notamment, en Europe. Au-delà des dispositions internationales qui visent une grande diversité de situations et de la stratégie européenne qui se construit lentement en matière de logement, on confrontera deux modes de gouvernance des normes, l'un dirigiste et interventionniste et l'autre plus libéral et mobilisant des normes attractives. Au regard des pays qui, comme l'Allemagne, s'appuient sur un parc totalement rénové et optent pour le système de la maison passive[69], et les pays de l'Europe du Sud où le marché est libéral[70], les exemples de la Wallonie et du Royaume-Uni nous ont semblé plus particulièrement significatifs.

(69) Ce qui entraîne quand même de fortes tensions sur le marché locatif dans la mesure où les investissements sont reportés sur les loyers. Strauss S. (31 août 2013), « La flambée des loyers une bombe sociale », *Berliner Zeitung*.

(70) Et la question de la précarité énergétique n'est traitée que sur le plan des tarifs sociaux d'énergie, voir EPEE (2011), « Rapport détaillé sur les différents mécanismes existants pour lutter contre la précarité énergétique » et EPEE (2009), « Tackling Fuel Poverty in Europe ».

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page177

I. Le logement adéquat

Le droit à un logement adéquat est fondé et reconnu par la loi internationale. Énoncé à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce droit a été inscrit dans d'autres traités internationaux majeurs des droits humains. L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ratifié en 1976 déclare que « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un habillement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ».

La Charte sociale européenne (article 31)[71], la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant, la Résolution sur le logement des sans abri dans la communauté européenne, ainsi que l'Acte final d'Helsinki contiennent tous des dispositions expresses relatives au droit à un logement adéquat.

Les obligations des États vis-à-vis du droit à un logement adéquat ne signifient pas forcément que ceux-ci ont obligation de construire des logements pour la population entière. Les États doivent seulement s'engager à s'efforcer par tous les moyens appropriés à faire en sorte que chacun bénéficie d'un logement abordable et acceptable dans le respect du droit au logement et des lieux d'habitation. On perçoit dans cette notion de « logement adéquat » une volonté d'inclure la variété des conditions d'habitat et de modes de vie.

II. La stratégie européenne

L'Union européenne n'a pas de compétences spécifiques en matière de logement ; cependant les gouvernements nationaux ont développé leurs propres politiques face à des défis similaires : renouveler les stocks de logements, planifier et lutter contre l'étalement urbain, le développement durable, l'accès au marché du logement.

Néanmoins l'UE a du se prononcer plusieurs fois sur la nature du logement, en particulier social, attaqué par des organisations l'assimilant à

(71) Voir Déclaration 1486 de 2006.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page178

un produit commercial concurrentiel du système privé. La reconnaissance du logement comme un service public dépendant des États s'est avéré un point de débat fondamental.

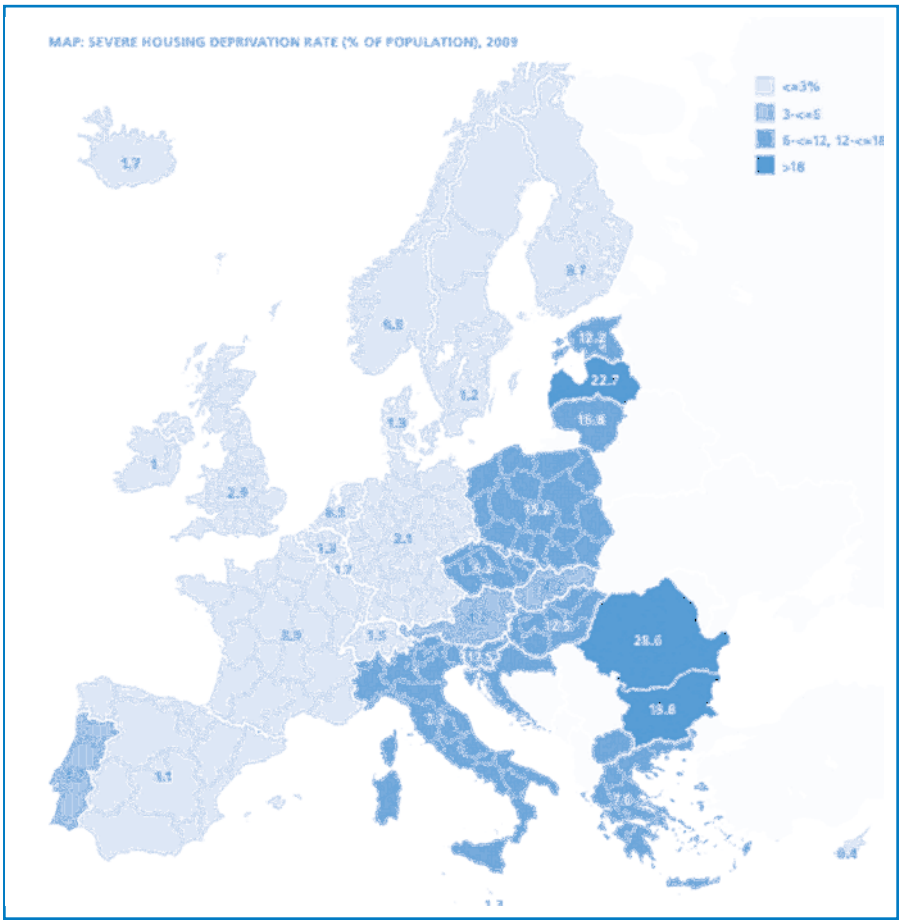
Cependant, les résultats sont très contrastés.

En 2011, 17 % de la population de l'Union européenne vivaient dans des logements surpeuplés notamment en Roumanie, Bulgarie, Pologne, Hongrie (plus de 40 %). En revanche, les plus faibles taux de surpopulation apparaissent en Europe de l'Ouest. Mais outre le surpeuplement, la privation d'équipements (comme l'absence d'un bain ou une toilette), un toit qui fuit dans le logement ou un logement considéré comme étant trop sombre sont pris en compte pour construire un indicateur plus complet de la qualité du logement. Le taux de privation de logement sévère est défini comme la proportion de personnes vivant dans un logement qui est considéré comme étant surpeuplé, tout en ayant en même temps au moins une de ces mesures de privation de logement mentionnés ci-dessus. Dans l'UE, 5,5 % de la population souffrait d'une grave privation de logement en 2009 notamment en Europe de l'Est. La carte (ci-après) donne une illustration de la répartition de ces difficultés[72].

(voir page suivante la carte)

(72) Norris M., Shiels P., (2004) *Regular National Report on Housing Developments in European Countries, Synthesis Report*, The Housing Unit, 100 p. voir aussi, CECODHAS Housing Europe's Observatory, (2012) *Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems, Brussels* (Belgium), october 2011.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page179



Les statistiques communautaires sur le revenu et les conditions de vie (UE SILC) permettent de mesurer la pauvreté énergétique européenne. Ces questions existent dans l'Union européenne, en particulier en Europe centrale, orientale et Europe du Sud. Elle concerne, en 2011, 9,8 % des ménages dans l'UE27 et 15,8 % des ménages dans les 12 nouveaux États membres (EU-SILC 2011). Cependant, le concept de la précarité énergétique n'a pas encore été reconnu de la même manière par les différents pays. Pour le Royaume-Uni, « un ménage est en situation de précarité énergétique quand il doit dépenser plus de 10 % de son revenu à la consommation totale d'énergie domestique, y compris les appareils, pour chauffer son logement à un niveau de confort suffisant pour la santé et le confort ». Selon ce critère

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page180

on estime la précarité énergétique à 25 % des ménages du Royaume-Uni et 13 % des familles françaises.

La stratégie Europe 2020 pour une croissance inclusive et durable, (objectifs 3×20 : diminution de 20 % des émissions de CO2, augmentation de 20 % de la part des énergies renouvelables, augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique, le tout dans un souci de cohésion sociale) considère l'efficacité énergétique du logement social comme un enjeu majeur de cette stratégie. Voté en septembre 2012 , le texte prévoit que les pouvoirs publics rénovent annuellement 3 % du parc immobilier « possédé et occupé par les gouvernements centraux ». L'efficacité énergétique du logement est aussi une priorité du FEDER. Cependant, les fonds européens ne peuvent servir que de levier n'apportant qu'un cofinancement. À cet effet, le Cecodhas veut outiller les acteurs du logement afin de conforter le projet européen Cities Action for Sustainable Housing qui s'intègre dans la stratégie URBACT[73]. Ajoutons à ce réseau BUILD UP, une plate-forme interactive lancée en 2009 par la Commission européenne afin de soutenir les États Membres dans la transposition et l'application de la nouvelle directive sur la Performance énergétique des bâtiments. L'objectif de Build Up est de rassembler les acteurs-clés – professionnels de la construction, autorités publiques et particuliers – afin qu'ils s'échangent leurs expériences, outils et bonnes pratiques en relation avec les économie d'énergie dans le secteur du bâtiment. L'objectif est d'améliorer la performance énergétique des bâtiments en Europe et ainsi réduire l'impact du secteur sur l'environnement et le changement climatique.

La stratégie de l'Union européenne consiste donc à mesurer finement les difficultés de logement, à répondre aux questions relatives à la place du logement social dans le marché et à développer des normes attractives (labellisation) en s'appuyant sur le logement social.

(73) URBACT est un programme européen d'échanges pour un développement urbain durable. URBACT est co-financé par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) et les Etats membres et partenaires. Ce programme européen s'inscrit dans le cadre de la politique européenne de cohésion : il a pour objectif de contribuer à mettre en œuvre la stratégie européenne de Lisbonne-Göteborg, dont les priorités sont la compétitivité, la croissance et l'emploi. Il se construit sur un réseau européen d'échanges http://www.eukn.org/EUKN

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page181

III. Stratégies normatives en Europe : deux modèles de gouvernance

Comportant tous les deux un fort pourcentage de propriétaires occupants, la Belgique avec 7 % de logements locatifs sociaux (8 % en Wallonie) et le Royaume-Uni avec 20 % s'illustrent par des trajectoires différentes et des positionnements contrastés. Sans reprendre la longue histoire des différentes fractions du parc, notamment celle du logement social qui représente un exemple tirant vers le haut les normes du secteur privé au Royaume-Uni, la confrontation de ces deux cas montre comment une stratégie traditionnelle et normative (en Wallonie) se différencie d'une stratégie fondé sur l'incitation.

Principales caractéristiques du parc de logements au Royaume-Uni et en Wallonie

	Wallonie	Royaume-Uni
Date de construction avant 1949	32 %	42 %
Logement locatif social	8 %	20 %
Logement locatif libre	22 %	10 %
Propriétaires occupants	70 %	70 %

A. Code du logement et permis de location en région wallonne

La Belgique est un État fédéral composée de trois communautés linguistiques et régionales exerçant leur propre pouvoir. Chaque communauté et chaque région possèdent également son propre Parlement et gouvernement. La Belgique est composée de 10 provinces et 589 villes. Le niveau de la ville est le niveau de pouvoir le plus proche du citoyen.

On connaît bien l'expansion urbaine de la Belgique liée à son industrialisation qui la conduit à mettre en œuvre dès 1858 une loi pour l'expropriation des quartiers insalubres et en 1889 une loi sur le logement social public. L'après guerre a vu l'émergence de grands programmes contre les taudis et la construction de logements sociaux. Il faut attendre 1998 pour que la région wallonne se dote d'un Code pour le logement, achevé en 2002. En 2007, 10 % des logements ont un indice de salubrité mauvais voire très mauvais et environ 20 % souffrent d'humidité[73].

(73) Source *Échos du logement*, n°4, 2007.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page182

Bien que la notion de logement décent figure dans la Constitution c'est la notion de logement salubre qui est appliquée par le gouvernement wallon. La notion de logement insalubre n'est plus utilisée depuis 1998 mais plutôt celle des logements améliorables ou non en fonction des critères minimaux de salubrité. Le Code wallon du logement édicte (article 2) le droit à un logement décent et sain et donne la priorité aux ménages à faible revenu et dans un état de pauvreté.

Ce Code complète les critères fédéraux de santé publique du logement qui s'attache à la présence d'installations électriques et de gaz, d'appareils sanitaires, de chauffage, la taille du logement. Les fonctionnaires et les agents nommés par le gouvernement sont habilités à surveiller et à évaluer la non-conformité aux critères minimaux définis pour la qualité du logement. Un Conseil supérieur du logement a été créé pour conseiller la Région dans le domaine de la politique du logement.

La région accorde différents types de soutien pour les ménages défavorisés : indemnités pour acquérir un logement décent ou à améliorer à un niveau décent ; indemnités (appelées ADEL) pour déménager ou pour louer, accordé aux locataires quittant un logement inadéquat ou insalubre (personnes handicapées) afin de vivre dans des logements conformes à tous les critères d'une habitation décente.

Le Code du logement définit de manière très détaillée (voir annexe 3) les normes de qualité pour le logement et peut imposer des sanctions en cas de logement inadéquat sur le marché locatif. Ce Code exige également les « certificats d'assurance qualité » de l'administration municipale. La municipalité peut en effet introduire des mesures individuelles dans le domaine du logement inadapté.

Il convient de distinguer les règles fédérales relevant du Code civil auxquelles s'ajoutent les règles régionales qui s'attachent aux critères minimaux de salubrité (humidité, équipements sanitaires, stabilité et structure du bâti, installations électriques et de gaz, chauffage), et déterminent le permis de location des logements de moins de 28 m^2. Le bourgmestre doit d'une part donner suite au rapport de salubrité commandé dans le cadre d'enquêtes menées par la région et d'autre part délivrer ou suspendre le permis de location ce qui conduit alors à considérer le logement comme inhabitable (ce qui ne l'oblige pas forcément à proposer des relogements). Le contrôle des logements à risques, c'est-à-dire les petits logements, est poursuivi par un enquêteur municipal qui s'attache, outre les critères de salubrité, à la surface habitable (15 m^2 par personne,

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page183

chambres de 6 m^2 pour 2 personnes), au respect de l'inviolabilité du domicile et des règles préventives en cas d'incendie. Sur le plan civil, l'absence de permis de location peut conduire à la nullité du contrat et selon la théorie de l'enrichissement sans cause à la restitution des loyers perçus et voire des indemnités au locataire. Les règles sont très strictes pour lutter contre le logement indigne : en fait, la fourniture de logements indignes est une infraction pénale.

En 2013, la Wallonie est passé de la recherche du logement salubre à celle de l'habitat durable. En effet, l'article 1er du projet de décret du nouveau Code (le Code wallon du logement et de l'habitat durable) intègre de nouvelles préoccupations en matière de logement que ce soit en termes de performance énergétique, d'accessibilité du logement ou d'adaptabilité, mais aussi en termes de localisation. Cependant le non-respect des critères de l'habitat durable ne pourra conduire à l'imposition de travaux ou à une interdiction d'occuper le logement. Ils ont pour objectif de sensibiliser les citoyens à un changement de paradigme en matière de logement. Des aides aux particuliers sous forme de primes, le développement d'un programme d'investissement vert dans le logement public, des financements spécifiques pour rendre les logements adaptables dans le cadre des programmes d'ancrage communal, sont mobilisés. Parmi les aides aux économies d'énergie, citons l'Écopack système de primes et de prêts à 0 % pour soutenir les ménages occupants, bailleurs, locataires (95 % de la population concernée selon les critères de revenus, et un logement sur deux est estimé potentiellement mal isolé[75]).

L'observation du système wallon montre qu'un dispositif précis et coercitif voire même punitif n'échappe pas à une évolution qui s'oriente vers des règles attractives de développement durable. Mais une articulation n'est elle pas à rechercher entre ces deux modèles ? Car si on peut se demander si le système répressif ne conduit pas un nombre important d'immeubles à demeurer dans l'infraction, de toute sanction à l'égard du propriétaire ayant des répercussions sur les locataires les plus pauvres, on peut tout autant s'interroger sur les effets d'une aide apparemment très généreuse aux économies d'énergie.

(75) *Écho Logement*, 2, 2012.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page184

B. Royaume-Uni : le programme *« Decent homes »*

Pour comprendre la nature de ce programme de « logement décent », il convient de rappeler quelques faits sur le logement au Royaume-Uni. Celui-ci dispose d'une des plus faibles parts de locatif privé en Europe : 10 % du parc total. La fraction la plus ancienne de ce parc, détenue par des personnes physiques, est souvent de mauvaise qualité, héritée des vagues successives de contrôle des loyers (d'une politique très stricte des loyers de 1915 à 1939, à une politique d'abandon du contrôle de 1957 à 1965 puis à une régulation plus souple au niveau national) et des campagnes de rénovation urbaine (*« slum clearance »*). Il fait face aussi à un important parc locatif social (20 %) et une très forte proportion de propriétaires (70 %). Jusqu'en 1970, celui-ci disposait d'un fort pourcentage de logements sociaux qui ont été progressivement transferés à des *Housing Associations* chargées des populations les plus vulnérables. Le redéploiement de l'État s'est réalisé en plusieurs étapes (Malpass, 2005). En 1979, la politique du logement encourage l'accès à la propriété en accordant aux locataires des *« autorités locales »* (municipalités) et à certaines associations de logement le *droit d'acheter* (*« right to buy »*). Or, les logements concernés, notamment les pavillons, constituaient la meilleure part du patrimoine des communes, et les bailleurs avaient pour obligation d'offrir des conditions très préférentielles à leurs locataires. Plus d'un tiers des cinq millions de locataires de logements sociaux ont acheté leur habitation en totalité, augmentant la part des propriétaires. Parallèlement, d'autres formes de cession du patrimoine des communes ont été mises en place, comme les *« large-scale voluntary transfers »*, qui ont encouragé les communes à se défaire de leur patrimoine le moins attractif au profit des *Housing Associations*. Malgré une loi de 1977, modifiée en 1996, rappelant aux municipalités leur obligation de loger les personnes qualifiées de *« sans-abri involontaires »*, ou ayant de *« graves problèmes »* (femmes enceintes, familles avec enfants, personnes âgées), les municipalités ont cédé aux associations les patrimoines les plus difficiles à gérer.

Ces organismes privés philanthropiques ou caritatifs, spécialistes de publics particuliers (personnes âgées, handicapés...) n'avaient en 1988 qu'un rôle marginal. Ils ont du recourir à des fonds privés pour compléter les dotations publiques. Mieux armés financièrement, ils ont progressivement renforcé leurs compétences en matière de gestion. Fédérés aujourd'hui par une agence para étatique, dite *Housing Corporation*, ils se soumettent à des

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page185

évaluations calibrées par les pouvoirs publics en contrepartie d'une subvention d'investissement. Cette réforme a multiplié le nombre de bailleurs sociaux et mis les associations en concurrence. Elle a diminué l'aide à la pierre mais entrainé une expansion de l'aide à la personne dans la mesure où les loyers des *Housing associations*, fixés en fonction du marché local, sont restés supérieurs à ceux des municipalités, établis en fonction de l'équilibre des coûts. Cette augmentation des aides directes aux ménages s'est avérée d'autant plus sensible que les réformes ont conduit à une spécialisation du logement social, les *Housing associations*, s'occupant des populations les plus vulnérables. Certaines d'entre elles, *« trop subventionnées »*, seraient, selon les conservateurs, encouragées à rester dans la pauvreté et au chômage (théorie de la *« poverty trapp »*).

Depuis 1997, les rapports successifs avancent des chiffres alarmants concernant la pauvreté énergétique qui toucherait 7 millions de foyers soit plus d'un tiers du parc total[76]. Le terme de logement décent apparaît en 2000 au Royaume-Uni avec le livre vert du ministère de l'Environnement, des Transports et des Régions[77]. Il s'agit alors d'assurer un niveau minimum de conditions de logement pour tous les logements sociaux et les associations de logement, soit 1,6 million de logement sociaux dits indécents.

En 2002, cet objectif inclut les logements locatifs du secteur privé, soit environ un million. En 2004, une loi sur le logement enjoint le secrétaire d'État à prendre des « mesures raisonnables » pour s'assurer que d'ici 2010 le niveau général d'efficacité énergétique des logements résidentiels en Angleterre ait augmenté d'au moins 20 % par rapport au niveau général d'efficacité énergétique de 2000. Cette loi sur le logement introduit un système d'évaluation de la santé et de la sécurité dans le logement (HHSRS) qui est une méthode permettant d'identifier et de quantifier le degré de danger auquel est exposé l'occupant d'un logement de mauvaise qualité. L'incapacité d'un immeuble d'apporter le confort et une chaleur suffisante pour la santé illustre un risque de santé appelant les autorités locales à intervenir. En 2007, les objectifs stratégiques du ministère visent à « améliorer l'alimentation, la performance environnementale et la qualité des logements aux besoins des individus, des communautés et de l'économie ».

(76) Walker R., Thomson H., Liddell Ch., (2013), *Fuel poverty 1991- 2012 Commemorating 21 years of action, policy and research*, University of York.
(77) Department of the Environment, Transport and the Regions (2000) « Quality and Choice : A Decent Home for All. The Housing Green Paper ».

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page186

Pour mettre en œuvre cet objectif, une définition de la décence est élaborée. Cette norme se conçoit comme minimale pour tous les logements sociaux. Elle doit être fortement incitative dans le locatif privé[78].

Les critères de la norme sont les suivants :

1. il doit répondre à la norme minimum légale de logement ;
2. il doit être dans un état raisonnable ;
3. il doit disposer d'équipements et de services raisonnablement modernes ;
4. il doit fournir un degré raisonnable de confort thermique.

La norme a été mise à jour en 2006 pour tenir compte de la *Housing Act* de 2004 mettant en œuvre la *Health and Safety Rating System logement* (HHSRS). À ce titre, le premier critère est fortement pondéré par la présence de risques domestiques[79]. Le second critère est pondéré par la vétusté ou la nécessité de réparation majeure. Pour le troisième critère, on demande « une cuisine raisonnablement moderne (20 ans ou moins) », « une cuisine avec espace et l'agencement adéquat », « une salle de bains raisonnablement moderne (30 ans ou moins) », « une salle de bain située de manière appropriée et WC », « une bonne isolation contre les bruits extérieurs », « dans les immeubles collectifs un agencement adéquat des espaces communs ». Le quatrième critère exige des logements disposant à la fois d'une isolation et d'un chauffage efficace.

Dans le secteur social, la politique, qui est très liée au financement du logement social, a conduit à la démolition de quelques tours et bâtiments préfabriqués jugés irréparables ou trop coûteux à rénover (politique de regeneration).

Dans le secteur locatif privé, les nouveaux conseils régionaux du logement ont été établis et de nouvelles compétences confiées aux collectivités locales chargées de verser des fonds pour l'amélioration du stock de secteur privé. Cependant, ce programme semble de ne pas avoir eu beaucoup de succès. En effet, un article de la loi précise que les propriétaires ne peuvent réaliser de travaux de décence contre la volonté du locataire. En mars 2013 un programme gouvernemental s'attache à « l'efficacité énergétique pour tous » en 2030. Les autorités locales auront un rôle stratégique à jouer dans la coordination et la mise en œuvre du programme. Elle propose une

(78) Department for Communities and Local Government, (2006) « A Decent Home : Definition and guidance for implémentation ».

(79) Cependant la norme de logements dits pauvres relève les caractères de danger ou décence suivant : un toit qui fuit ou l'humidité, des fenêtres pourries ou brisées, des gouttières qui fuient, pas d'alimentation en eau chaude ou un manque d'eau, absence d'égouts, appareils à gaz vétustes, présence de vermine.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page187

nouvelle normes *« Warm Homes standard »* afin de compléter celle des logements décents dans le secteur social. Elle vise aussi une amélioration de la réglementation des normes dans le secteur locatif privé.

À l'échelle nationale on estime à près de 1,056 million les ménages vulnérables dans le secteur privé vivant dans des foyers non décents. La norme s'attache à la réduction de la proportion des ménages vulnérables (retraités, handicapés, vivant de revenus de transferts sociaux que la circulaire définit très précisément) vivant dans des foyers non décents. Comme expliqué dans le Plan de mise en œuvre de la norme logement décent, ce niveau est contrôlé annuellement. Il prévoit des objectifs spécifiques jusqu'en 2020 exprimés en proportion des ménages vulnérables dans le secteur privé vivant dans des logements décents. Les pourcentages cibles concernés sont de 65 % en 2006, 70 % en 2010 et 75 % en 2020. On attend donc des autorités locales qu'elles identifient les foyers non décents occupés par des ménages vulnérables et développent les ressources pour produire une réponse politique forte et cohérente à ce problème. Cette réponse doit être cohérente avec l'objectif national.

En 2013 une circulaire définit la manière dont une collectivité locale doit élaborer une stratégie de renouvellement du secteur privé. Celle-ci s'appuie sur un éventail d'aides, conseils et encouragements aux propriétaires, en utilisant les pouvoirs d'exécution que comme dernier recours. À ce titre, on peut mentionner les 200 agences d'amélioration (EIS) considérées par le gouvernement comme ayant un rôle particulièrement important à jouer en aidant les personnes âgées, handicapées et vulnérables à vivre de façon autonome dans leur propre logement aussi longtemps qu'elles le souhaitent. Le financement des EIS fait partie du programme *Supporting People*. De même, le programme de subvention *Warm Front*, administré par le ministère de l'Environnement de l'Alimentation et des Affaires rurales, apporte une contribution importante pour satisfaire au critère de confort thermique des logements décents. Les autorités locales doivent travailler en étroite collaboration avec les gestionnaires des régimes pour maximiser les ressources des propriétaires et des locataires, partager des informations sur les occupants vulnérables. Elles peuvent aussi prendre des mesures coercitives pour faire face à des propriétés présentant des risques évalués dans le cadre HHSRS notamment en cas de danger. Selon le système d'évaluation pour la santé et la sécurité dans le logement le risque pour la santé résultant d'un environnement froid dû à la faible qualité des systèmes de chauffage et de l'isolation constitue un danger potentiel majeur. Or, les

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page188

autorités locales disposent de pouvoirs d'exécution pour assurer la modification ou la suppression d'un danger. Mais elles ont aussi le pouvoir d'accorder des subventions aux propriétaires occupants et propriétaires bailleurs pour l'amélioration de l'efficacité énergétique des biens.

L'exemple du Royaume-Uni montre le rôle important donné au logement social dans la dynamique conduisant au logement décent, et parallèlement la difficulté à traiter le parc locatif privé avec certainement des financements locaux insuffisants et peu incitatifs. Le croisement des critères relevant du logement en mauvais état et des populations fragiles constitue une piste de réflexion, de même que la forte formalisation des critères du mal logement incluant le chauffage.

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page189

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page190

Notes

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page191

livre_logement_Mise en page 1 14/10/2014 23:24 Page192

Achevé d'imprimer
4e trimestre 2014
Imprimerie de la Centrale - 62302 Lens
Tél. : 03 21 69 88 44