

Les pouvoirs publics et le problème social de l'habitation

Autor(en): **Crane, Jacob-L.**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat**

Band (Jahr): **21 (1949)**

Heft 10

PDF erstellt am: **14.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-123398>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les pouvoirs publics et le problème social de l'habitation

par Jacob-L. Crane

Comme on le reconnaît généralement aujourd'hui dans presque tous les pays, le fait de fournir des logements satisfaisants à tous les membres de la collectivité nationale est une nécessité sociale et, pour atteindre ce but, une certaine responsabilité incombe aux pouvoirs publics. Dans l'article ci-dessous l'auteur examine les questions qui peuvent se poser lorsqu'un pays s'engage dans une politique d'assistance en matière de logement, et montre comment l'interdépendance des nations peut utilement servir à mettre en œuvre une telle politique.

Dans le présent article, le mot *habitation* s'entend du milieu matériel de la vie familiale — c'est-à-dire de la maison et de l'ameublement, du quartier (urbain ou rural), de la commune et des commodités offertes à la collectivité. Ainsi, la politique du logement, l'urbanisme et l'aménagement des campagnes ont pour objet d'améliorer l'habitation de la population. Nous abordons par conséquent un vaste domaine de l'activité humaine, dans lequel la grave pénurie de logements qui sévit dans le monde entier retient actuellement toute l'attention.

L'objet de cet article est de définir certaines des difficultés fondamentales que présentent les problèmes du logement qui sont devenus une préoccupation nationale, et de faire valoir la nécessité et l'opportunité de la coopération internationale dans la recherche des solutions appropriées. Les arguments présentés ne découlent pas uniquement de l'expérience acquise par les Etats-Unis, mais plutôt d'une étude des conditions qui règnent dans le monde entier et qui, évidemment, varient sensiblement d'un pays à l'autre.

Déclin des niveaux de vie

La notion populaire et scientifique des niveaux de vie et des possibilités de les relever s'est considérablement enrichie, comme en témoignent les « normes de conditions souhaitables » établies par de nombreuses organisations. D'autre part, le cycle guerre-dépression-guerre, la migration vers les villes et l'accroissement de la population ont provoqué un déclin de la qualité des logements. Les statistiques relatives à la plupart des villes du monde montrent que la densité de la population y est beaucoup plus élevée qu'avant la guerre. Et le déclin qui s'est produit au cours des dix dernières années représente un recul considérable dans la lutte sans relâche pour l'amélioration des conditions d'existence des familles. Une crise est survenue et de nombreux pays ont dû s'efforcer de résoudre ce problème gigantesque et complexe : fournir à la population des logements satisfaisants.

Responsabilité accrue des pouvoirs publics

Si les pouvoirs publics ont tendance à assumer des responsabilités plus lourdes et plus étendues, c'est aussi, en partie, parce que le contrôle de bon nombre

des facteurs qui interviennent dans la construction des habitations ne peut plus désormais être laissé à la discrétion de chaque famille et qu'il exige maintenant la participation de la collectivité locale et même nationale. Cette responsabilité nationale accrue qui se manifeste dans le domaine du logement paraît conforme à l'évolution du rôle des pouvoirs publics qui, de plus en plus, s'orientent vers des objectifs économiques et sociaux importants. Mais il appartient à chaque pays de décider de la nature et de l'ampleur des responsabilités que son gouvernement doit assumer : l'assistance des pouvoirs publics aura-t-elle seulement un caractère accessoire ; le gouvernement se bornera-t-il à donner l'impulsion en coordonnant la recherche et en encourageant les placements de capitaux privés, ou bien sa participation prendra-t-elle assez d'extension pour comporter la planification, le financement, le contingentement des matériaux, le contrôle des loyers, etc. Il convient d'observer que cinquante pays au moins ont déjà reconnu l'importance de la politique du logement et de l'urbanisme en créant des organismes nationaux chargés de traiter ces questions.

Réciproquement, la question se pose de savoir quelles limites il sera bon de fixer à la responsabilité des pouvoirs publics, de manière à laisser aux petites collectivités, et notamment aux familles, une latitude suffisante en matière de choix, de décision et de participation à l'étude et à la réalisation des projets de construction.

Quelle que soit l'ampleur des responsabilités nationales assignées aux pouvoirs publics en matière de construction de logements, les relations avec d'autres pays — coopération avec les organisations internationales, échange de connaissances et de données d'expérience, questions concernant le commerce international des matériaux et de l'outillage mécanique ainsi que les opérations de crédit international — seront généralement dirigées sur le plan national.

Un programme national

La notion de planification à l'échelle nationale s'est fait jour, et c'est là une autre raison qui peut expliquer les variations et l'évolution des responsabilités des pouvoirs publics. L'idée de formuler des programmes nationaux de construction d'habitations est relative-

ment nouvelle. Avant la deuxième guerre mondiale, un très petit nombre de pays s'étaient engagés dans cette voie ; mais le principe est désormais largement accepté, et des faits nouveaux sont intervenus en ce qui concerne la technique des programmes d'ensemble.

Comment formuler un tel programme ? Comment évaluer les besoins ? Sur quels projets de normes convient-il de fonder ces évaluations ? Faudra-t-il faire une place importante à la lutte contre les taudis et à la construction d'habitations pour les familles nécessiteuses ? Quels assouplissements faudra-t-il, à ce stade, apporter aux normes pour permettre de réaliser les desseins envisagés ? A quelle cadence faudra-t-il essayer de satisfaire les besoins ? Quelles sont les mesures les plus efficaces et les plus satisfaisantes que pourraient prendre les pouvoirs publics et comment aménager les programmes pour assurer l'efficacité de ces mesures ? Comment peut-on mobiliser les ressources disponibles pour exécuter le programme ?

Un autre problème fondamental se pose, qui tient à la forme de l'organisation sociale elle-même, et qui, en fait, a des incidences sur l'organisation de la société, soit qu'il la sanctionne, soit qu'il y introduise un élément nouveau qui la modifiera. Ainsi, la collectivité nationale devra choisir entre les solutions suivantes : faire largement confiance à l'entreprise privée pour utiliser les ressources disponibles dans les conditions les plus avantageuses, comme on le voit aux Etats-Unis d'Amérique ; ou, grâce à l'action des pouvoirs publics, orienter principalement le programme vers la construction d'habitations ouvrières autorisée par les collectivités locales, comme on le fait en Grande-Bretagne ; ou bien encore, comme dans d'autres pays, encourager la construction de maisons réservées à l'usage des propriétaires, mais lutter contre la spéculation en matière de construction d'habitations et d'agglomérations urbaines. Pour les pouvoirs publics, l'inévitable nécessité de prendre de telles décisions pose de sérieux problèmes et, en même temps, fait naître d'intéressantes possibilités.

Coût de la construction d'habitations

Bâtir ou rebâtir *en peu de temps* toutes les habitations, les quartiers et les agglomérations urbaines selon des normes de conditions souhaitables serait impossible. Aucun pays n'est en mesure d'affecter une assez grande partie de ses ressources à l'exécution rapide de cette tâche gigantesque. En un sens, l'évolution des normes de qualité a été plus rapide que l'accroissement de la capacité économique ; et, dans de nombreux pays, le lourd tribut levé par la guerre a augmenté cet écart. En conséquence, chacun des pays qui entreprend l'exécution d'un programme important d'assistance en matière de construction d'habitations doit bientôt se préoccuper de faire baisser les prix. D'une part, on

s'efforce de rendre les méthodes actuelles plus efficaces ; d'autre part, on réclame de nouvelles méthodes et de nouveaux matériaux moins coûteux. C'est pourquoi l'on insiste beaucoup sur la découverte de moyens propres à augmenter le rendement de l'industrie du bâtiment, sur la recherche et l'essai de nouveaux matériaux et sur les méthodes de construction et d'organisation. Certains pays ont réorganisé leur industrie du bâtiment ; d'autres ont amorcé des programmes coordonnés de recherche. Des conceptions nouvelles en matière d'urbanisme et d'architecture se font jour à l'occasion de l'emploi de nouveaux matériaux, de divers systèmes de préfabrication et de procédés de construction ingénieux. Le recours à l'effort personnel en matière de logement, qui a donné de bons résultats en Suède, à Porto-Rico et ailleurs, est reconnu comme un moyen de contribuer à combler le fossé entre la réalisation des conditions souhaitées et la « capacité de payement ». Dans les régions tropicales, l'importance fondamentale de l'hygiène a la priorité sur d'autres facteurs moins essentiels de la construction des habitations.

La recherche de formules permettant de réduire le coût de la construction et d'en améliorer les normes offre aux nations les meilleures occasions de procéder à de féconds échanges de données d'expérience. L'échange systématique de connaissances, sur le plan international, épargnera beaucoup d'efforts qui font double emploi et permettra de résoudre plus rapidement le problème du logement.

Matériaux et main-d'œuvre servant à la construction d'habitations

On peut déduire des rapports d'organismes tels que la Commission économique pour l'Europe et la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient, entre autres, que les besoins mondiaux d'habitations standard sont probablement de 10 à 20 millions de maisons par an. D'après ces mêmes sources, et d'autres sources encore (par exemple, les rapports statistiques de l'Organisation des Nations Unies), on peut évaluer à environ 4 millions le nombre actuel d'habitations construites chaque année et répondant aux normes minima ou à des normes de qualité plus élevée. Les ressources mondiales du moment en ce qui concerne certains matériaux essentiels sont à peine suffisantes pour assurer le rythme actuel de la construction. Les rapports nationaux et internationaux et le niveau élevé des prix en vigueur attestent une grave pénurie mondiale de bois, d'acier et de nombreux autres matériaux. Avant de chercher à mettre en œuvre un programme qui permettra finalement de satisfaire les besoins mondiaux, il faut veiller à conserver les ressources disponibles et à les augmenter considérablement.

Les gouvernements comprendront qu'il est nécessaire à la fois d'encourager la production intérieure dans le cadre de leur économie nationale et de coopérer sur le plan international à l'accroissement de la production mondiale, à la conservation des matériaux et à la suppression des barrières qui font obstacle au commerce international. La nécessité d'une telle politique ressort implicitement des conclusions formulées aux conférences internationales d'organisations telles que l'Organisation internationale du commerce.

De même les opérations qu'implique la mise en œuvre d'un programme national de construction d'habitations exigent un corps de techniciens plus varié et comportant des effectifs plus nombreux que celui dont on dispose actuellement ; on manque de projecteurs, d'ingénieurs, de directeurs de travaux, d'architectes, d'économistes et d'administrateurs. La formation de la main-d'œuvre, le maintien d'un emploi stable dans des conditions de travail et de rémunération satisfaisantes et le recours possible à l'immigration et à l'émigration sont autant de questions qui préoccupent les divers pays et les organisations internationales.

Construction d'habitations temporaires¹

Les pressions qui s'exercent de toutes parts pour faire bâtir immédiatement des habitations ont souvent conduit à la nécessité de mettre en œuvre des programmes d'urgence pour la construction d'habitations temporaires ; et le caractère d'extrême urgence de la crise du logement dans beaucoup de régions a inévitablement contraint certains pays à employer des procédés expéditifs. Toutefois, l'expérience a généralement démontré qu'il n'est pas souhaitable de construire des habitations temporaires ; d'ordinaire, ces habitations ne sont pas prêtes aussi rapidement qu'on l'avait espéré, les dépenses encourues dépassent souvent les prévisions initiales et, fréquemment, cette pratique entraîne de nombreux mécontentements et un important gaspillage. Dans la plupart des pays, l'exécution des programmes d'urgence actuellement en cours sera interrompue aussitôt que possible.

Néanmoins, la question reste entière. Comme il est certain que la réalisation des objectifs nationaux et mondiaux dans le domaine de la construction d'habitations exige une planification soignée et de longs délais d'exécution, par quels moyens peut-on remédier aux difficultés critiques en limitant au minimum le gaspillage et la désorganisation ?

Mesures de contrôle instituées en vertu de la loi.

Les gouvernements instituent parfois, soit en raison de l'urgence, soit pour appliquer une politique à longue échéance, des mesures de contrôle prises en vertu de la loi qui, directement ou indirectement, influent sur la construction d'habitations. La gamme de ces

mesures s'étend du contrôle des loyers aux plans qui déterminent l'emplacement des industries et des exploitations agricoles et l'établissement de colonies. Généralement, les pouvoirs publics exercent un contrôle sur certaines phases des opérations afin d'assurer qu'on se conforme bien à la politique du pays.

Urbanisme et aménagement des campagnes

La plupart des cités d'après guerre et de nombreuses agglomérations urbaines sont surpeuplées, laides, sales et bruyantes ; leur aménagement est coûteux et inefficace — triste et cruel aboutissement de l'effort humain. Les districts ruraux sont souvent isolés, abandonnés et médiocrement équipés pour la vie des familles et de la collectivité. Et partout on reconnaît désormais qu'il est vain de construire des habitations si ce n'est dans le cadre d'une œuvre de planification de grande envergure.

Plusieurs questions essentielles se posent. Faut-il mettre un terme à l'émigration vers les villes, et dans l'affirmative, par quels moyens ? Faut-il réorganiser complètement les régions métropolitaines sur le modèle des cités-jardins, par exemple ? Quelle superficie convient-il de réserver à la propriété publique dans les agglomérations urbaines ? A quelle cadence et dans quelle mesure les réformes fondamentales peuvent-elles être menées à bien ? Comment ajuster au mieux les impôts sur la propriété foncière et la propriété bâtie ? Quelles mesures y a-t-il lieu d'envisager en ce qui concerne la réorganisation des transports, de l'hygiène, des moyens de récréation — de toute la structure de la vie rurale — et en ce qui concerne aussi la conservation des ressources économiques, récréatives, touristiques et scientifiques ? On a déjà réalisé bien des progrès dans le sens de la solution de ces problèmes, mais l'échange international d'idées et de données d'expérience rendrait des services inappréciables.

Aspects financiers

Les principes suivis par les pouvoirs publics en matière de construction d'habitations, au point de vue politique et social, se traduisent en particulier par des mesures d'assistance financière. Toutes les mesures fondamentales que prend un gouvernement en matière de finances publiques — émission de monnaie, emprunt national, impôts, contrôle du crédit, etc. — influent sur la construction d'habitations. Mais, de façon plus directe, les pouvoirs publics sont généralement en mesure de fournir des crédits d'investissement ou d'encourager les placements privés à des conditions plus libérales que n'en peuvent offrir des prêteurs privés agissant sans assistance (taux d'intérêts moins élevés et plus longtemps).

Les mesures prises dans les divers pays varient sensiblement. Dans certains cas, les pouvoirs publics parti-

cipent directement à la construction, à la propriété et à la gestion des groupes d'habitations, des colonies et des agglomérations urbaines. A l'autre extrême, l'assistance des pouvoirs publics peut se borner à appuyer des opérations de prêt ou d'emprunt d'organismes non gouvernementaux, afin d'assurer des charges financières inférieures à celles qu'on devrait supporter autrement. Entre ces deux extrêmes, il existe une grande variété d'autres arrangements. Toute la technique de l'assistance financière des pouvoirs publics est en train d'évoluer; désormais, on considère souvent que cette assistance est le nerf de tout programme de construction d'habitations. Comme ce sont les frais annuels plutôt que les dépenses initiales qui rendent une habitation économique ou onéreuse, un prêt gouvernemental de cinquante ans à 2 %, au lieu d'un prêt privé de dix ans à 8 %, par exemple, peut réduire les charges du bénéficiaire de l'habitation dans une plus grande proportion que toute autre mesure financière. Des formes de combinaison du crédit public et du crédit privé sont aussi très fréquentes aujourd'hui.

La construction d'habitations dans chaque pays est également influencée par les opérations financières internationales du pays, notamment lorsque celles-ci prennent la forme de subventions destinées à favoriser le développement, la production et le commerce des matériaux. Jusqu'à présent, on connaît peu d'exemples de financement international spécialement destinés à

la construction d'habitations. Mais, à mesure que le progrès nous conduit à l'organisation d'une société internationale coopérative, on peut prévoir que l'utilisation plus rationnelle des ressources matérielles et techniques du monde s'accompagnera d'une utilisation plus complète du crédit international pour la construction d'habitations.

La paix et la coopération en matière de construction d'habitations

Au-dessus de toutes autres considérations se pose le grand problème de la paix. Les préparatifs de guerre, et la guerre elle-même, tendent à paralyser tous les efforts orientés vers de vastes desseins sociaux comme les programmes nationaux en matière de logement, d'urbanisme et d'aménagement des campagnes. Alors que les gouvernements luttent pour supprimer les obstacles d'ordre national et international qui s'opposent à la construction d'habitations, le problème qu'ils ont à résoudre, en dernière analyse, est celui de l'adaptation des intérêts nationaux aux intérêts de la collectivité mondiale. Il est de plus en plus évident que les programmes nationaux ne peuvent être menés à bonne fin que dans le cadre solide de l'organisation du monde, de la paix du monde et du progrès du monde.

Extrait de « Habitation »,
Urbanisme et aménagement des campagnes
N° 2, 1949

Des logements pour personnes âgées

A MALAGNOU - GENÈVE

par F. Gampert

La fondation a été constituée en 1929 pour procurer des logements indépendants et salubres à des vieillards de condition modeste.

A côté de la Cité-Vieusseux, elle a fait construire un groupe de 4 immeubles, connus sous le nom de Cité-Vieillesse, qui comporte 165 logements. Ces appartements ont été constamment occupés par des personnes âgées, mais assez valides pour tenir leur ménage et qui préfèrent leur indépendance à la vie commune dans un asile. Ils sont constitués par une chambre, une cuisine, un W.-C. avec lavabo et un petit réduit. Ces appartements ont donné toute satisfaction pour des personnes isolées, mais il est apparu qu'ils étaient trop exigus pour des ménages. La plupart des habitants sont des femmes seules; les hommes, qui n'aiment pas en général faire eux-mêmes leur ménage, s'accommodent mieux de la vie dans des maisons de retraite.

Au moment où la pénurie de logements qui a suivi la dernière guerre est apparue aussi dans notre ville, la fondation a estimé de son devoir d'entreprendre une nouvelle étape de construction en profitant de l'aide fournie aux sociétés reconnues d'utilité publique par les autorités fédérales, cantonales et communales.

Plutôt que d'agrandir la Cité-Vieillesse ou de continuer ailleurs, selon une formule identique, le Comité de direction a voulu venir en aide aux personnes âgées de condition moyenne, qui sont durement touchées par le renchérissement général du coût de la vie. Nombre d'entre elles occupent des logements mal adaptés à leurs besoins et souvent trop grands, qui constituent pour elles des charges élevées lorsque leurs enfants les ont quittés. Les appartements construits par l'initiative privée sans subvention atteignent des prix si élevés qu'ils ne sont pas à leur portée. Même dans les immeubles