

Le domaine de l'urbanisme

Autor(en): **Salaun, Y.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **22 (1950)**

Heft 6

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-123661>

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.

LE DOMAINE DE L'URBANISME

Au fur et à mesure que les leçons de l'expérience se précisent, le domaine propre de l'urbanisme apparaît plus nettement.

L'opinion publique voit surtout dans l'urbanisme son côté esthétique. Il s'agit uniquement, à ses yeux, de protéger des sites, de réaliser de grands ensembles architecturaux comme la place de l'Etoile et la Voie Triomphale, la place Vendôme à Paris ou la place Stanislas à Nancy. L'urbanisme apparaît alors comme une politique souhaitable, certes, mais somptuaire. Sans vouloir minimiser l'importance des problèmes de caractère esthétique qui se posent lors de l'aménagement des villes, il paraît bon de rappeler qu'il ne s'agit là que de l'un des aspects de l'urbanisme. C'est l'adaptation de l'aménagement aux besoins qui doit dégager un cadre harmonieux. Les recherches purement décoratives ne peuvent être qu'un complément qu'il ne faut envisager que lorsque les circonstances le permettent.

Pour d'autres, l'urbanisme est avant tout une science économique qui cherche à prévoir et à orienter l'évolution du pays. Sans doute, pour établir une réglementation en matière d'urbanisme, est-il nécessaire de chercher à prévoir, de façon aussi exacte que possible, quelle sera l'évolution démographique ou économique des territoires à aménager dans les prochaines années. Mais de telles études constituent essentiellement une donnée de base qui pourrait être recherchée par d'autres que les urbanistes eux-mêmes.

Pour certains, enfin, l'urbanisme est l'art d'aménager des villes. Cette définition, si elle marque bien l'origine de l'urbanisme, n'est ni assez précise ni assez complète. Une ville est un composé de groupements humains ayant des activités diverses sur lesquelles les moyens d'action sont variables. Ces derniers n'entrent pas tous dans le cadre de l'urbanisme. Par ailleurs, le champ d'action de l'urbanisme s'étend de plus en plus, dans tous les pays, à des ensembles régionaux et même à la totalité du territoire national. Enfin, un art n'est pas du domaine législatif, et partout l'urbanisme donne lieu au développement d'une législation.

Pour délimiter le domaine de l'urbanisme de façon aussi concrète que possible, il paraît donc préférable, sans vouloir le définir, de préciser ses moyens d'action. Ceux-ci se manifestent essentiellement dans la régle-

mentation ⁽¹⁾ du domaine foncier et de la construction. Chaque fois qu'une telle réglementation ne peut intervenir, on sort du domaine de l'urbanisme. Tel est le cas, par exemple, de certaines réglementations qui, bien qu'intéressant directement l'aménagement d'une ville, ne s'appliquent ni au domaine foncier, ni à la construction (en particulier, celles qui relèvent des pouvoirs de police (circulation)). Chaque fois, au contraire, qu'il est nécessaire de réglementer le domaine foncier ou la construction, on entre dans le cadre de l'urbanisme.

L'urbanisme implique donc une intervention de l'Etat, mais celle-ci n'est justifiée que dans la mesure où, à une certaine époque et dans certains endroits, il correspond à une nécessité. C'est cette nécessité qui justifie et, en même temps, limite une politique d'urbanisme. Dans une période où un abus du dirigisme fait rejeter les contraintes apparues essentiellement à l'occasion de la guerre, quelles sont les raisons qui nécessitent le maintien d'une réglementation en ce qui concerne le domaine foncier et la construction ? Telles sont les questions auxquelles il convient de répondre.

De tous temps, l'intelligence de l'homme s'est appliquée à améliorer ses conditions de vie et à diminuer ses charges. La loi du moindre effort reste le grand moteur de tout progrès humain. L'Etat est toujours intervenu dans cette évolution pour chercher, par des réglementations diverses, à empêcher que les efforts individuels de certains n'aient comme conséquence une aggravation de la situation de la masse. C'est dans le cadre de cette évolution générale qu'il faut replacer l'urbanisme pour en comprendre les raisons d'être.

Du jour où le développement inconsidéré de la construction, l'utilisation anarchique du domaine foncier ont paru avoir des conséquences néfastes sur les conditions de vie d'une grande partie de la population, et ont semblé accroître de façon excessive les frais généraux de la nation, l'idée d'établir un minimum de réglementation s'est fait jour. Elle est apparue

(1) Ainsi que l'indique la suite de cet article, le mot « réglementation » est employé à défaut de termes plus appropriés pour marquer les interventions des pouvoirs publics dans le domaine de l'initiative privée, de quelque nature qu'elles soient.

d'abord au XIX^e siècle dans les écrits des économistes et des sociologues. Ce n'est que peu à peu et après bien des tâtonnements que, depuis le début du siècle, dans tous les pays, elle s'impose lentement dans les mœurs.

Ainsi, c'est la transformation même de la civilisation qui, en créant des conditions nouvelles d'existence, est à l'origine d'une politique d'urbanisme. C'est dans la mesure où les charges, qu'elle peut faire peser sur la liberté individuelle, contribuent réellement à améliorer le niveau de vie de la majorité de la population, c'est dans la mesure — et dans la mesure seule — où ces charges ont comme contrepartie des avantages incontestables pour l'économie nationale, qu'il est nécessaire de la pratiquer ; et c'est ce qu'il faut faire comprendre à l'opinion publique.

Les conditions de vie

Au début du XIX^e siècle, la division du parcellaire, la répartition des constructions permettaient des conditions de vie acceptables pour la majeure partie de la population eu égard aux habitudes de cette époque.

Sans doute il existait alors, comme dans tous les temps, des habitats jugés défectueux. Leur nombre ne semblait pas, aux yeux des contemporains, dépasser celui des siècles précédents. Leur état ne résultait du reste pas toujours d'une insuffisance de la surface des parcelles ou des conditions de la construction. Dans un assez grand nombre de cas, les immeubles étaient séparés les uns des autres par des espaces suffisamment vastes. A l'intérieur de chaque ville, des jardins donnaient de l'air à l'ensemble de la population. Les propriétés individuelles pouvaient se développer sans apporter de gênes excessives aux voisins. Le Code civil, tout en marquant le caractère absolu de la propriété, devait assurer alors une protection effective des droits de chacun.

Par ailleurs, avant la découverte de la vapeur, l'industrie restait essentiellement artisanale. Les manufactures existantes, à de très rares exceptions près, n'absorbaient que de petites surfaces et ne constituaient pas une gêne pour les quartiers où elles s'établissaient.

La structure des villes et des villages répondait à peu près aux besoins de leurs habitants ; les voies étaient suffisantes pour la circulation relativement lente des moyens de transport ; les équipements publics correspondaient en général aux nécessités qui se manifestaient. Leur développement suivait celui des communes qui était rarement brusque. L'étendue des agglomérations n'était pas telle que chaque habitant ne puisse atteindre rapidement la campagne.

Enfin, des siècles de tradition et d'expérience avaient formé les constructeurs de chaque localité. Pour la plupart, les maisons d'habitation se renouvelaient, s'ajoutaient les unes aux autres, sans modifier brutalement le caractère des sites dans lesquels elles s'implantaient.

* * *

Le XIX^e siècle apporta un bouleversement profond à cet état de fait.

L'accroissement de la population, la concentration de l'activité commerciale et industrielle, par la multiplication des acheteurs en même temps que des produits, la transformation des moyens de transport conduisirent en un siècle à une répartition très différente de la population sur le territoire. En France, les 27 millions d'habitants de 1800 deviennent 39 millions en 1900. De 1846 à 1931, la population urbaine passe de 8 millions et demi ($\frac{1}{4}$ du total) à 21 millions et demi (plus de la moitié) ; la population des communes de plus de 100 000 habitants a sextuplé, tandis que la population rurale tombait de 26 millions et demi à 19 millions.

En même temps que ces modifications démographiques, les catégories professionnelles voient leurs proportions se transformer profondément. Les conditions et les habitudes de vie de la population évoluent à leur tour. Une grande partie de celle-ci devient moins stable, constituant ainsi une classe de plus en plus nombreuse de locataires. Le développement industriel lui donne à la fois de nouveaux besoins et de nouvelles satisfactions.

Le caractère de l'industrie se modifie également. Des usines se créent, parfois très bruyantes, qui dégagent des fumées, des poussières et des gaz, nécessitant de plus larges espaces, des liaisons avec le chemin de fer. La rapidité des moyens de transport augmente dans des proportions jusqu'alors inconnues ; la circulation pose des problèmes entièrement nouveaux.

Pendant, dans tous les pays, cette révolution a lieu sans qu'on en ait prévu toutes les conséquences, exploité tous les avantages, limité les inconvénients. La division des parcelles, encouragée par le droit successoral et le Code civil lui-même (qui pose comme principe que nul n'est tenu de rester dans l'indivision), aboutit dans les villes à constituer des parcellaires difficilement utilisables. Les restrictions apportées par la loi à la liberté individuelle, quant à la nature et au volume des constructions, s'avèrent insuffisantes pour la défense des droits des voisins et du bien-être des occupants.

Dans chaque ville, grandie autour d'un port, d'une mine ou d'un noyau existant, l'agglomération pousse des tentacules, le prix du terrain monte, les étages s'entassent, les jardins, les cours même, peu à peu, disparaissent, les terrains bon marché se couvrent de constructions hétéroclites, les chemins de défruit et d'abreuvoir deviennent des rues. Les écoles, les hôpitaux, les églises ne trouvent plus leur place. Alors que se répandent les bienfaits de l'instruction et de l'hygiène, les pires conditions sociales et sanitaires subsistent et s'étendent dans certains quartiers des villes. Au début du XX^e siècle, la majorité de la population, et notamment de la population urbaine, se trouve vivre dans des conditions plus défectueuses que cent ans auparavant.

En raison des constructions adventives, de l'élévation des immeubles sur des parcelles trop petites, de la réduction des cours, de la disparition des jardins, les logements, notamment aux étages inférieurs, deviennent, en effet, peu à peu insalubres. Il en est de même de certaines constructions nouvelles qui, au fur et à mesure que les agglomérations se développent, s'implantent parfois sur des terrains instables ou humides, voire inondables. Par suite de la densité de la population, les moyens d'assainissement individuels préexistants s'avèrent insuffisants. Le manque de confort des habitations (l'absence de poste d'eau dans le logement, d'ascenseur ou de vide-ordures dans les immeubles) se fait d'autant plus sentir que les maisons collectives se multiplient, que les bâtiments ont un plus grand nombre d'étages. Sans doute, ces inconvénients ne se présentent guère dans les immeubles destinés aux classes les plus aisées ; mais ils se rencontrent de plus en plus fréquemment dans ceux qui sont habités par la masse de la population. Les occupants, qui sont plus rarement propriétaires de leur logement, souffrent particulièrement de ces conditions nouvelles.

Cependant, d'autres inconvénients apparaissent avec le développement urbain. Les usines se trouvent implantées, peu à peu, au milieu des habitations. Les terrains qu'elles occupent ont été choisis souvent au hasard d'emplacements disponibles, ou à l'occasion d'une spéculation foncière. Même lorsqu'elles étaient primitivement isolées, les habitations s'en sont rapprochées jusqu'à les enerrer étroitement. L'ensemble de la population subit les gênes que font naître les bruits, les fumées, les odeurs, les poussières que répandent les établissements industriels. Le voisinage de certains est particulièrement insalubre.

Mais le développement anarchique des divers quartiers a, en outre, pour conséquence que la masse de la population ne trouve pas toujours à proximité les services publics qui lui sont nécessaires (écoles, bureaux de postes, services sanitaires). De même l'utilisation au maximum des terrains à bâtir rend de plus en plus rares les espaces libres publics et empêche fréquemment la création, à proximité des habitations, des stades et des terrains de loisir dans les grandes villes.

L'extension trop grande des agglomérations augmente les pertes de temps, accroît les fatigues, multiplie l'importance des déplacements. La ville s'adapte mal aux nouveaux modes de transport, la largeur des rues s'avère insuffisante, les encombrements et les accidents se multiplient. Les chemins de fer séparent les quartiers et augmentent peu à peu leurs emprises aux abords des villes. Les heures de repos et de loisir de la population sont troublées par le bruit, les odeurs, la poussière et les dangers qu'entraîne la circulation.

Cependant, ce n'est pas seulement l'équipement matériel qui fait défaut à certaines agglomérations, c'est également l'équipement intellectuel. Le développement des villes, qui fut la conséquence de la révo-

lution industrielle du XIX^e siècle, provient de ce que la ville est avant tout le lieu des échanges ; et ce sont les échanges intellectuels, quelle que soit leur orientation, qui en ont fait le creuset du progrès de la civilisation. Mais la manière dont s'est effectué le développement urbain en France a eu comme conséquence de déséquilibrer les centres qui s'étaient peu à peu formés au cours des âges. La croissance extraordinaire de Paris a attiré les éléments les plus actifs des anciennes capitales régionales dont certaines ont perdu, de ce fait, une partie de leur vitalité. Des villes industrielles se sont développées en dehors de tout foyer intellectuel ancien sur les lieux mêmes où, à l'origine, se trouvaient les matières premières ou l'énergie. Dans de nombreux cas la ville est alors restée incomplète et les foyers de rayonnement ne s'y sont pas implantés. La création des instruments nécessaires pour une vie intellectuelle n'a pas toujours suivi le développement de la cité ; la place même manquait pour établir les équipements. Enfin, l'abandon des campagnes a rendu de plus en plus difficile et onéreuse la mise à la portée de la population paysanne des progrès qu'apportait la civilisation. Le développement de l'instruction publique se fait de façon très inégale sur l'ensemble du territoire, et lors de la création d'usines nouvelles en dehors des grandes villes, l'éducation du second degré ne peut pratiquement être donnée sur place.

Parallèlement à cette transformation et depuis le milieu du XIX^e siècle, l'évolution des sciences biologiques et psychologiques attirait peu à peu l'attention de l'opinion publique sur l'influence que pouvaient avoir, sur la vie même des habitants, les conditions qui leur étaient ainsi imposées ; cependant, les exigences de la population augmentaient progressivement avec le développement de la civilisation.

Ces études ont d'abord marqué le lien très étroit qui paraît unir les conditions de logement et la santé des habitants. Pour une large part, certaines maladies, appelées généralement fléaux sociaux (tuberculose, cancer, maladies contagieuses), semblent trouver un terrain particulièrement favorable parmi la population logée dans des habitats défectueux. Aussi dès 1919, lorsqu'à Paris on a cherché à délimiter les principaux îlots insalubres, a-t-on retenu ceux qui comprenaient les logements où les décès par tuberculose étaient proportionnellement les plus nombreux. Les enquêtes menées ultérieurement ont montré qu'à peu d'exceptions près, ces îlots étaient ceux dont l'habitat était le plus mauvais. Sans doute la pauvreté des habitants, comme les conditions de logement, contribuait à leur mauvais état sanitaire. Mais, dans l'ensemble, la situation de l'habitat paraît être l'élément déterminant. Les progrès de la médecine ont, en effet, montré l'influence sur la santé de l'ensoleillement, de l'aération, de l'absence d'humidité des habitations. L'air et la lumière apparaissent aujourd'hui comme les meilleurs agents de destruction des germes pathogènes.

Mais les études n'ont pas seulement porté sur les logements. Dans la recherche des conditions optimales de vie au point de vue physique, elles ont particulièrement mis en relief la nécessité de prévoir, pour la population urbaine sédentaire, des délassements au grand air, comportant la possibilité d'effectuer une éducation physique, sous quelque forme que ce soit.

Des recherches parallèles étaient effectuées en ce qui concerne les conditions de travail ; et l'influence des émanations provenant de certaines industries, soit dans les établissements eux-mêmes, soit sur les lieux avoisinants, a particulièrement été mise en relief.

Enfin, les conditions mêmes de la vie urbaine, telle qu'elle existe aujourd'hui, les fatigues résultant de transports quotidiens, dans des conditions souvent défavorables, l'influence des bruits sur le système nerveux des habitants, paraissent, en l'état actuel de nos connaissances, avoir des répercussions graves sur l'état de la population.

C'est dans le domaine démographique que les conséquences du développement des villes apparaissent de la façon la plus frappante. La plupart des grandes agglomérations ne se renouvellent que par des apports extérieurs. Le taux de natalité y est presque toujours très faible. Des causes diverses sont probablement à l'origine de ce phénomène ; mais des différences existent entre les villes et dans une même ville entre les quartiers ; les conditions selon lesquelles ceux-ci sont aménagés semblent avoir à ce point de vue une influence non négligeable.

L'équilibre des individus et des sociétés ne dépend pas seulement de leur état physique. Le développement intellectuel et moral doit rester un des buts que doit poursuivre toute civilisation. La ville, foyer d'échange, a été, et est encore, une source de développement intellectuel. Comme un phare, elle attire les hommes, mais beaucoup s'y brûlent. Les mornes conditions d'existence qui leur sont faites, les fatigues nerveuses qu'ils ressentent, le décor qui encadre souvent leur vie quotidienne, les promiscuités qu'ils subissent, gênent le développement de leur personnalité.

* * *

Ainsi, la transformation de la civilisation a eu un double effet :

Les conditions de vie pour les plus malheureux ne paraissent pas être pires aujourd'hui qu'il y a cent ans ; mais celles de la plus grande masse de la population, et notamment de la population urbaine, loin de s'améliorer, se sont probablement abaissées. Sans doute, des progrès très importants ont été faits dans certains domaines, mais dans ceux qui relèvent de l'urbanisme, ils n'ont jusqu'ici profité qu'à une minorité.

Les études poursuivies pendant le même temps ont, au contraire, fait considérer comme insuffisantes les conditions mêmes qui étaient celles d'une partie de la population au début du XIX^e siècle : l'absence d'eau dans les logements, l'insuffisance d'air et de lumière dans les habitations situées sur des voies étroites sont, par exemple, jugées aujourd'hui critiques.

C'est cette double évolution qui explique et justifie que les Pouvoirs publics se soient, entre autres, préoccupés de réglementer les constructions et le domaine foncier.

L'amélioration des conditions d'existence de la population est un but que doit poursuivre, à toutes les époques, un Etat. Mais lorsque deux invasions et deux guerres successives sont la cause d'un appauvrissement général, il peut apparaître qu'il est d'abord nécessaire de maintenir ou de retrouver le niveau de vie qui existait au début de ce siècle. Toute contrainte qui aurait pour unique objectif d'améliorer les conditions de cette époque et même celles de 1939 ne semble pas correspondre à un besoin actuel ; elle peut même être néfaste si, en bridant les initiatives privées, elle empêche de produire davantage et à moindre prix. Dans la période actuelle, au contraire, tous les moyens qui tendent à atténuer notre déséquilibre économique, qu'il s'agisse d'accroître le rendement de la production ou de diminuer les frais généraux de la nation, doivent être employés. Or, dans une telle lutte, la réglementation de la construction et du domaine foncier reste un moyen d'action puissant et, une politique d'urbanisme, poursuivie avec discernement, s'avère de plus en plus nécessaire.

L'amélioration des conditions de vie de la masse de la population si elle est poursuivie dans un but essentiellement social a, cependant, des conséquences non négligeables sur la situation économique. Le maintien d'une natalité plus élevée, notamment dans les villes, grâce à de meilleures conditions de logement, est nécessaire pour assurer notre relèvement. La diminution des frais généraux de la nation résultant d'une baisse des fléaux sociaux (parmi lesquels il faut comprendre l'alcoolisme et la folie), et même d'une diminution d'un certain nombre d'autres maladies est directement liée également à l'amélioration de l'habitat, à un meilleur aménagement de certains quartiers, à la rénovation des plus anciens d'entre eux. Mais surtout le rendement individuel dépend, dans une large mesure, de l'état physique de la population : nous avons déjà signalé que les fatigues, les pertes de temps qu'entraîne actuellement le transport d'une partie de la population, de ses lieux de résidence à ses lieux de travail, les conditions défectueuses dans lesquelles celui-ci s'accomplit souvent, l'ambiance déprimante dans laquelle elle vit, constituent autant de facteurs difficilement chiffrables qui influent sur cet état et, de ce fait, pèsent aujourd'hui lourdement sur la production.

Le développement et l'aménagement des villes et du territoire se poursuivent du reste tous les jours, ici grâce à l'initiative privée, là en raison de l'action des collectivités publiques ; qu'ils soient bien ou mal ordonnés, ils constituent toujours une dépense. Les constructions privées, l'établissement de la voirie, l'équipement des services publics coûtent. Mais si cet aménagement est bien étudié, et bien conduit, il peut se faire aux moindres frais. Une politique d'urbanisme doit être avant tout une lutte contre le gaspillage.

Y. SALAUN

du « Centre d'études de la direction générale de l'urbanisme et de l'habitation ».