

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

**Herausgeber:** Société de communication de l'habitat social

**Band:** 41 (1968)

**Heft:** 5

  

**Artikel:** Aspects sociaux de l'habitation et du développement urbain

**Autor:** [s.n.]

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-126436>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 16.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Aspects sociaux de l'habitation et du développement urbain

(Suite de l'article paru dans « Habitation » 3/1968)

27

141. On pourrait utilement examiner l'histoire de l'aménagement d'un ensemble d'habitation dont la conception ne permettait pas la formation de groupes. Il s'agissait d'un projet financé par l'Etat, destiné à des familles à faible revenu et composé d'immeubles de plusieurs étages. Les couloirs de chaque étage étaient étroits et avaient été conçus uniquement d'un point de vue pratique, pour permettre le passage depuis les portes des appartements jusqu'à l'ascenseur ou le vide-ordures. Flâner dans les couloirs était contraire au règlement, car le bruit d'une conversation gênait les occupants des appartements les plus proches. En outre, il n'y avait pas de fenêtres dans les couloirs et les murs, bien que lavables, étaient si peu attrayants que les gens n'avaient aucune envie de s'attarder dans les couloirs. Dans ces conditions, il n'était pas rare que les quelque vingt familles occupant le même étage se connaissaient à peine.

142. De même, les halls d'accès étaient petits et nus et servaient uniquement de vestibules. Les entrées principales et les allées étaient bordées de clôtures et de buissons, de sorte que les seuls endroits où l'on pouvait s'asseoir et flâner, et où les enfants pouvaient jouer, étaient situés à une certaine distance. C'est là que se retrouvaient les gens qui avaient des habitudes ou des besoins analogues: les personnes âgées qui cherchaient un endroit pour s'asseoir au soleil et les jeunes mères avec leurs enfants, mais ces lieux ne favorisaient pas les rencontres entre voisins immédiats.

143. Les conséquences sociales d'une telle disposition devinrent vite apparentes. Les habitants de cet immeuble n'ayant aucun contact entre eux, ils ne se souciaient nullement de l'aspect ou de l'état des installations communes. Les pratiques les plus fâcheuses prévalaient. Le sol était jonché de bouts de cigarettes, de papiers et d'ordures répandues; les murs étaient barbouillés et couverts d'inscriptions. Aucun programme n'avait été établi avant que les familles ne s'installent dans les nouveaux logements. L'ensemble d'habitation était mal géré et les locataires venaient d'un milieu trop pauvre pour donner l'exemple de bonnes habitudes: tel était le résultat d'une entreprise qui, pour l'organisme de logement, représentait un échec.

144. La campagne visant à redonner aux locataires le sens de leurs responsabilités et à remettre l'immeuble en état commença lorsqu'une assistante sociale réunit les locataires d'un même étage pour faire des présentations, chose qui n'aurait pas été nécessaire si l'agencement

de l'immeuble avait ménagé des lieux de rencontre naturels. Il fallut des efforts longs et coûteux pour redonner aux locataires une confiance réciproque.

145. On notera que la disposition matérielle de ces bâtiments n'était pas fondamentalement différente de celle des immeubles d'habitation pour familles à revenus moyens ou élevés, sauf en ce qui concerne les dimensions des couloirs et des halls et la qualité de la décoration. Mais les familles plus aisées peuvent s'adapter, grâce à leurs revenus, à la formule typiquement urbaine – qu'ils préfèrent peut-être d'ailleurs – de «l'individualisme familial évolué». Dans ce cas, il n'est pas nécessaire de prévoir des lieux de rencontre.

## D. L'aménagement physique avec le concours de la collectivité

146. Schématiquement, l'aménagement physique d'une collectivité commence par la création de petits groupes de logements disposant d'espaces et d'équipements communs appropriés. A Zelengrad, on y parvient en partant du «principe de la grappe, chaque grappe étant composée de plusieurs maisons d'habitation»<sup>29</sup>.

147. On trouvera ci-après un exposé de la théorie de l'aménagement des villes nouvelles en URSS, qui illustre parfaitement les principes de l'aménagement physique des collectivités sociales.

«Pour l'établissement des plans et la construction des villes nouvelles, on adopte comme unité structurelle de base le quartier (écoles, garderies, réfectoires, magasins, etc.) situés à proximité des habitations.

» La présence, à proximité des habitations, de cinémas, clubs, bibliothèques, centres commerciaux, dispensaires et autres établissements où la population se rend périodiquement est également souhaitable. Il semble avantageux d'incorporer plusieurs quartiers dans des zones résidentielles dotées d'un centre communautaire desservant un secteur d'un rayon de 800 à 1000 mètres.

» Le centre de quartier, qui rassemble les installations que la population utilise quotidiennement, doit donc être considéré comme le maillon primaire – ou échelon – d'un système général des services culturels et sociaux. Le centre de la zone résidentielle constitue le deuxième échelon. Le troisième échelon est formé par les établissements urbains: immeubles administratifs, théâtres, salles de concert, musées et établissements commerciaux, dont

<sup>29</sup> V. A. Shkvarikov, *The Building of New Towns in the USSR* (Moscou, Strauzdet, 1964), p. 51.

la plupart sont rassemblés dans le centre de la ville, tout en formant également des groupements spécialisés – services médicaux, activités sportives, enseignement, etc. – occupant les localisations qui conviennent le mieux à leurs activités.»<sup>30</sup>

148. Lors de l'établissement des plans d'aménagement d'une collectivité, il convient de décider de l'agencement des espaces et des installations communes et du type de ces installations. L'agencement de ces divers éléments sera conditionné par les plans, mais le choix des installations intéresse la collectivité elle-même. Il en est ainsi non seulement lorsque ce sont les membres de la collectivité eux-mêmes qui construisent les installations, mais également lorsque ces installations sont financées par les pouvoirs publics. Les principes de politique sociale qui président à la mise en place d'installations collectives correspondent aux concepts sociologiques qui sont à la base des cités d'habitation en Pologne: «Tous les services culturels et sociaux jugés indispensables à la création de liens sociaux dans une cité d'habitation et qui doivent si souvent être sacrifiés pour des raisons d'«économie», de «priorité», etc., sont assurés sur place par l'usine (il s'agit en l'occurrence d'une grande entreprise industrielle). C'est l'usine qui construit un cinéma, un club, un café, une salle de réunions, un terrain de jeux ou un gymnase destiné essentiellement à ses propres ouvriers.»<sup>31</sup>

### 1. Aménagement des groupes primaires

149. La disposition des logements et des équipements collectifs revêt une importance particulière dans le cas du groupe ou noyau primaire, qu'il s'agisse d'immeubles à plusieurs étages ou d'habitations individuelles. Il importe notamment d'observer le principe de la «visibilité» lorsqu'on aménage une zone résidentielle à l'intention d'occupants qui ne se connaissent pas.

150. Certaines activités se font normalement à l'extérieur des logements. Si les logements sont disposés de telle façon que les occupants puissent voir leurs voisins se livrer à ces activités, ils peuvent les connaître de vue et se faire une première opinion. Si les voisins sympathisent, ils engageront la conversation et feront plus ample connaissance. Sinon, ils se tiendront sur leur quant-à-soi.

151. Dans un groupe créé artificiellement, on ne peut

s'attendre que le premier venu soit considéré comme un ami en puissance, mais chaque membre de la collectivité a l'occasion d'établir des relations de sa propre initiative. Le fait de voir et d'être vu accélère le processus normal de formation des relations. Dans le cas d'immeubles d'habitation à plusieurs étages, cela est parfois réalisé en ménageant de larges couloirs extérieurs. Ils constituent à chaque étage des espaces à l'air libre pratiques et agréables, mis à la disposition de tous: les bébés y prennent le soleil, on y fait sécher les vêtements, on peut y faire jouer les petits enfants sans avoir à sortir de l'immeuble et les adultes peuvent s'y asseoir pour prendre l'air. Dans les ensembles de maisons individuelles ou de maisons disposées en rangées, on a obtenu le même effet en disposant la rangée de maisons ou les maisons individuelles suivant les trois côtés d'un rectangle, ou autour d'un cul-de-sac<sup>32</sup>.

152. On sait depuis des temps immémoriaux que le fait d'utiliser des installations en commun (par exemple une pompe, une source, un lavoir) permet de lier plus facilement connaissance. Il s'agit, bien entendu, d'une arme à double tranchant, car ces installations peuvent également être la scène ou la cause de querelles. Mais cela se produit généralement lorsque les usagers sont trop nombreux.

153. Il est préconisé ici que la disposition des bâtiments ménage un espace libre commun, visible de tous, qui sera utilisé en permanence comme terrain de jeux par les enfants et, dans certains cas, par plusieurs ou tous les membres du groupe. Dans cet espace, on pourra placer une statue faisant l'objet d'un culte, ou un arbre de Noël, il pourra également être utilisé lorsqu'il y aura un trop grand nombre de visiteurs dans un appartement à l'occasion d'un mariage, ou d'une autre cérémonie familiale. Des études consacrées au comportement des familles dans une zone de taudis hétérogène de Calcutta ont établi que l'existence d'un espace mis à la disposition de la collectivité favorisait l'observation d'abord, puis, graduellement, la fréquentation de voisins appartenant à une caste ou à une religion différente<sup>33</sup>.

154. Chaque famille qui s'installe dans une nouvelle maison s'emploie à embellir le cadre dans lequel elle vit

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>31</sup> *Polish Perspectives* (Varsovie), vol. VII, N° 10, octobre 1964, p. 25.

<sup>32</sup> Les études consacrées à la formation des liens d'amitié dans les ensembles résidentiels aux Etats-Unis montrent que c'est la disposition en vis-à-vis qui favorise le plus l'établissement de ces relations.

<sup>33</sup> Documents inédits de la *Calcutta Metropolitan Planning Organization*.

en lui donnant une note personnelle. Les gens manifestent généralement cette forme d'individualisme en peignant les murs, en changeant la couleur des fenêtres et des portes, en accrochant des jardinières à la façade ou en faisant pousser des arbres ou des plantes. En installant des jardinières le long des murs – ce qui n'augmente pas le coût de la maison – on permet aux familles de laisser libre cours à leur imagination. Dans certains pays, on voudra planter un arbre fruitier ou un arbre qui fleurit ou un arbre sacré. Ailleurs, on peint des dessins compliqués et délicats sur la façade de sa maison, avec de la peinture à base de farine de riz. A la Trinité, les artistes locaux exécutent, pour certains immeubles, des peintures murales et des sculptures.

155. Il convient de déterminer nettement, lors de l'établissement des plans, ce que veulent les futurs occupants et ce dont ils ont besoin, et de prendre des dispositions en conséquence. La fierté et la satisfaction intérieure qu'éprouvent les membres d'une collectivité lorsqu'ils ont embelli leur maison sont essentielles à la création d'une collectivité sociale.

## 2. Aménagement des centres plus importants

156. Il ne s'agit pas ici d'indiquer quelles installations collectives il faut prévoir ni comment les disposer, mais de savoir comment donner à la pierre et au ciment dont elles sont faites, et au cadre où elles se trouvent, une personnalité, une signification et un attrait pour les membres de la collectivité, et ce sans dépenser beaucoup d'argent ou même sans en dépenser du tout.

157. Il est aussi difficile de savoir comment les gens qui vivent dans des taudis ou viennent de les quitter aiment se distraire et quelles sont les activités qui peuvent être considérées comme un enrichissement dans leur vie que de connaître leurs goûts esthétiques. C'est probablement pour cette raison qu'on a, jusqu'à présent, si rarement prévu quoi que ce soit pour leurs loisirs, sauf en ce qui concerne les enfants. Le gymnase solitaire dressé tristement dans les ensembles de l'Est et de l'Ouest est la seule contribution des urbanistes au bonheur des enfants.

158. Un des principes d'aménagement est universellement applicable, qu'il s'agisse de la disposition des installations et des espaces destinés à un groupe primaire, à une agglomération de groupes primaires ou à un centre urbain: c'est le principe de la concentration. Du point de vue social, il est bien préférable de rassembler les diffé-

rentes formes d'activités que de les isoler. Cela s'explique essentiellement par le fait que les gens aiment les endroits animés.

159. Dans le monde entier, le spectacle des différentes formes d'activité constitue une distraction gratuite. Et ce plaisir n'est pas réservé uniquement aux familles disposant de faibles ressources. Des gens de toute sorte se rendent à la gare pour voir les trains arriver et partir: la jeune mère et son petit garçon dans une banlieue de Long Island comme le couple accompagné d'une multitude d'enfants dans une ville d'Asie. La gare routière de Munich est le but de la promenade dominicale des ouvriers grecs et turcs. Partout, les couples d'amoureux contemplent, fascinés, les vitrines des magasins. Dans tous les pays, les femmes s'accourent à la balustrade ou regardent à travers le rideau pour voir ce qui se passe dans la rue. Les gens aiment se rendre en famille à l'aéroport pour voir les avions atterrir ou décoller. Les couples âgés aiment s'asseoir sur des bancs dans les rues les plus animées pour voir passer les gens et les voitures. Plus on rend vivant le cœur ou le centre d'une ville en y concentrant les installations et les services, plus on agit donc dans le sens des objectifs d'ordre social.

160. Mais c'est seulement avec le concours des habitants que l'on saura comment donner une personnalité à un projet, le rendre attrayant et agréable. Pourquoi y a-t-il si peu de magasins et d'activités dans les centres des camps de réfugiés? Est-ce à dire que personne ne désire ouvrir un petit magasin? Le petit commerce est-il interdit? Peut-être n'y aurait-il aucun acheteur, par suite du niveau universellement bas des ressources de la population? L'activité engendre l'activité: de quelle façon peut-on l'intensifier pour animer ces centres?

161. Il faut déterminer le type d'installations, d'espaces ou d'objets qui contribueront à créer une impression de bien-être et inviteront ainsi les gens à flâner. Faut-il planter des arbres sous lesquels les gens pourront s'asseoir? Placer des bancs sous les arbres ou, comme en Norvège, en plein soleil? Prévoir une fontaine d'eau potable, des lieux d'aise, ou augmenter le nombre de marchands de rafraîchissements et de friandises? Dans quelle mesure le projet doit-il faire une place aux activités culturelles? Si l'on prévoit un emplacement pour célébrer les fêtes religieuses, sera-t-il utilisé? La présence de symboles religieux – un arbre sacré, une chapelle ou une croix – serait-elle la bienvenue?

162. Associer la population à l'établissement du projet d'aménagement de la collectivité, à son embellissement et à son amélioration, c'est faire son éducation et éveiller en elle certains désirs et aspirations. Cette association est essentielle à la création d'organismes sociaux: c'est elle qui établit un lien entre les groupes primaires en leur fixant un but commun.

### **E. Homogénéité et hétérogénéité dans l'aménagement de la collectivité**

163. La ville, considérée comme un tout, est toujours hétérogène: on a même défini la ville comme un rassemblement relativement dense et permanent d'individus hétérogènes. Elle est également hétérogène dans la plupart de ses subdivisions. Cependant, des collectivités importantes strictement homogènes ont été créées – et le sont encore – par l'initiative privée ou publique. Certains pays construisent des logements pour leurs ressortissants vivant à l'étranger, qui constituent des enclaves diplomatiques; certains gouvernements ont construit pour leurs fonctionnaires des logements si rigoureusement stratifiés que l'adresse des occupants révèle leur standing. Des entreprises industrielles construisent des résidences luxueuses pour leurs cadres et, de l'autre côté de la rue ou derrière un mur, des résidences moins luxueuses pour leurs ouvriers. Des entrepreneurs de construction privés, partisans convaincus de la production en série, construisent à perte de vue des maisons individuelles destinées à une même catégorie de ménages, situés au même niveau dans la hiérarchie des revenus; en ville, ils construisent d'énormes agglomérations d'immeubles très hauts destinés uniquement à des familles disposant de revenus moyens; les services publics du logement ont réalisé des ensembles résidentiels spécialement conçus pour les travailleurs industriels à faible revenu, ou pour le relogement de ménages à faible revenu contraints de quitter un îlot insalubre. Ce problème n'existe pas dans les pays socialistes. A cet égard il convient de noter ce qui suit:

«La volonté de remédier à d'anciennes injustices sociales et d'assurer aux ouvriers avant tout des conditions de logement décentes émane de la Coopérative du logement de Varsovie qui défend la cause des logements «les plus urgents». Le désir de créer un esprit de quartier a son origine dans la notion anglo-saxonne d'unité de voisinage. Le principe de l'hétérogénéité sociale est à son tour un produit du climat général d'égalité et de démocratisa-

tion qui caractérise tout le système social de la Pologne contemporaine.»<sup>34</sup>

164. Dans certains cas, une collectivité composée de personnes d'un même niveau social peut évoluer. Une collectivité qui vieillit a besoin de diversité. Les parents d'une famille qui a vécu heureuse dans un pavillon de banlieue s'aperçoivent, en vieillissant, qu'un pavillon représente trop de travail ou coûte trop cher à entretenir: ils veulent habiter en appartement, et un appartement situé dans la même banlieue. Leurs enfants grandissent et se marient, et ne peuvent se permettre d'habiter un pavillon; ils veulent un appartement, et ils le veulent dans la banlieue où habitent leurs amis. Il arrive qu'une grande maison se démode ou devienne difficile à chauffer, de sorte que personne n'en veut plus en tant que résidence familiale; elle peut alors être transformée en appartements.

165. Mais dans un certain nombre de cas la collectivité ne peut évoluer de façon hétérogène. Parfois ce développement hétérogène serait contraire à la loi en vertu de laquelle la collectivité a été créée (il en est ainsi des logements appartenant aux municipalités et qui sont réservés à des familles à faible revenu et à des ouvriers de certaines industries) ou bien une clause d'hypothèque s'oppose à l'installation d'occupants ayant, par exemple, des ressources inférieures à ceux de la catégorie «moyenne».

166. Le désir d'homogénéité est renforcé par un grand nombre de sentiments familiaux: on se méfie des gens qui ont des ressources différentes, qui sont d'une autre caste, race, nationalité ou religion et on a certains préjugés à leur égard; il faut, à notre époque, de grandes entreprises de construction pour construire de grands ensembles et il s'ensuit inévitablement que les unités d'habitations sont toutes destinées au même type d'occupants; les parents désirent élever leurs enfants dans un cadre approprié, ce qui signifie la plupart du temps qu'ils souhaitent les voir fréquenter des gens appartenant à la même catégorie qu'eux-mêmes. Mais les avantages d'ordre social de l'hétérogénéité sont tels que, chaque fois que les pouvoirs publics interviennent pour créer ou améliorer des collectivités, comme c'est le cas dans les programmes de développement urbain, l'hétérogénéité doit être l'objectif poursuivi.

<sup>34</sup> *Polish Perspectives* (Varsovie), vol. VII, N° 10, octobre 1964, p. 26.

## Aspects sociaux de l'habitation et du développement urbain

(Suite de la page 30)

55

167. Un avantage d'ordre social sur lequel on tient à insister ici découle du fait qu'une collectivité en voie de développement a besoin de chefs. Dans un groupe où se manifestent certaines ambitions ou aspirations, il faut que les membres de la collectivité aient un contact avec des personnes qui ne sont pas forcément des chefs au sens actif du mot, mais qui donnent cependant l'exemple, parce qu'elles tiennent un peu mieux leurs logements ou sont un peu plus convaincues de la nécessité d'envoyer leurs enfants à l'école, et qui montrent ainsi de façon pratique et directe à ceux qui s'orientent dans la même voie, quel devra être le prochain objectif. Une collectivité en voie de développement a également besoin de gens qui agissent au nom de tous, par exemple un père ou une mère qui ira discuter avec le Conseil d'administration de l'école pour obtenir la distribution gratuite de lait ou l'aménagement d'un nouveau terrain de jeux, et qui obtiennent ainsi certains avantages dont bénéficient ceux qui ne savent ni comment procéder ni ce qu'il faut demander.

168. Les administrateurs de logements publics aux Etats-Unis ont été instruits de l'intérêt de ce type d'hétérogénéité par une expérience amère. Pendant la crise des années 30, il y avait parmi les locataires des immeubles destinés aux familles à faible revenu des familles qui avaient toujours été pauvres et d'autres qui avaient des revenus aussi faibles mais qui appartenaient à la classe moyenne par leur éducation et dont les ressources avaient été emportées par la crise. Ces familles de la classe moyenne organisèrent les Comités d'hygiène, les Comités des loisirs, les garderies d'enfants et toutes les activités progressistes qui firent leur apparition dans ces collectivités au cours des premières années. A la fin de la crise, les ressources de ces familles ayant augmenté de nouveau, elles furent obligées de déménager. Le départ de ce groupe fut un vrai désastre. Les collectivités qui vivaient dans ces logements avaient perdu toute vitalité et on avait coupé court au processus d'éducation par l'exemple des voisins.

169. L'hétérogénéité n'est pas toujours utile ou souhaitable. Elle est inutile et néfaste si les différents groupes s'isolent les uns des autres et se désintéressent des affaires de la collectivité. Elle est utile et favorable s'il existe un courant de communication entre les différents groupes; si les différents groupes s'associent aux efforts communs, si les mieux lotis déploient des efforts qui aboutissent à des améliorations dont la collectivité tout

entière bénéficie. Si ces conditions sont réalisées, l'hétérogénéité est un facteur positif, même s'il existe un certain écart social entre les groupes, de sorte que ceux-ci ne s'invitent pas à dîner ou ne vont pas aux mêmes réceptions. Les avantages et les inconvénients des ensembles hétérogènes et homogènes suscitent de vives controverses parmi les urbanistes de la communauté mondiale, car il y a conflit d'intérêts entre la démocratisation sociale et la liberté de choix absolue du milieu résidentiel et des personnes avec lesquelles on désire entretenir des relations sociales<sup>35</sup>.

170. On a fait remarquer que lorsqu'une société se dégage du cadre étroit de la caste, de la tribu ou de la famille élargie, il convient de lui garantir la sécurité que lui assurait son appartenance à ces systèmes jusqu'à ce que d'autres systèmes se soient constitués. C'est pourquoi, lorsqu'il existe de tels groupes naturels, on a suggéré d'en tenir compte dans les plans de logement. Mais il est également essentiel que les membres de ces groupes naturels aient des contacts avec d'autres catégories de gens, et c'est pourquoi les centres secondaires doivent incorporer toute la collectivité et les services collectifs doivent être communs à tous.

## V. Politique du logement et développement social

171. Les répercussions d'un programme de logement des pouvoirs publics sur une famille sont le produit de la politique sociale qui se manifeste dans chacun des éléments de ce programme: statut d'occupation, forme de subvention, modalités des prêts consentis, conditions matérielles offertes et principes de gestion. Chaque élément est susceptible d'agir de façon plus ou moins constructive, suivant la manière dont il répond aux besoins et aux aspirations des individus. La formule la plus efficace – c'est-à-dire la combinaison judicieuse de ces éléments – varie selon le revenu des intéressés, leurs traditions culturelles, leurs institutions sociales et les conditions climatiques dans lesquelles ils vivent.

172. Le problème que pose la mise au point d'une formule efficace pour les groupes à faible revenu vivant dans les zones urbaines des pays en voie de développement est extrêmement difficile à résoudre, et ce non pas seulement à cause du montant élevé des coûts. Le problème tient en partie à la tendance qu'ont les gouvernements

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 30.

de ces pays à adopter la formule de la construction publique utilisée par les gouvernements des pays développés, c'est-à-dire des immeubles à logements multiples, appartenant aux pouvoirs publics et subventionnés et gérés par eux. On a adopté cette formule sans s'attacher suffisamment à rechercher si elle convenait, tant sur le plan social que sur le plan économique, à des habitants à faible revenu.

173. La raison en est qu'il existe peu d'études relatives à la valeur sociologique ou économique de cette formule, bien qu'elle soit si largement utilisée<sup>36</sup>. On ne se base pas, en général, sur sa pertinence ou sa valeur du point de vue des bénéficiaires, mais plutôt sur les critères de rentabilité immobilière: les immeubles sont-ils entièrement occupés? Les loyers sont-ils payés? Les locataires font-ils bon usage des locaux de façon que les dépenses d'entretien ne soient pas trop élevées? Lorsque des logements sont inoccupés, on applique aussi les mêmes méthodes que pour les immeubles de rapport: on publie des annonces, ou on s'efforce de trouver des occupants qui remplissent les conditions voulues au lieu d'examiner si la formule convient aux intéressés. Aussi longtemps qu'il ne manque pas de pauvres pour alimenter la demande, on part du principe que cette formule est la bonne.

174. Or, il s'agit d'une formule très élaborée à tous points de vue, qui est donc étrangère à la mentalité d'un grand nombre de campagnards nouveaux venus à la ville, tant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement. Elle implique que l'occupant est locataire du logement et non propriétaire et ne fait donc aucun cas d'un élément auquel les familles à faible revenu sont particulièrement sensibles, et qui constitue l'un des principaux facteurs de progrès. Elle suppose un mode de vie urbain, donc discipliné, entièrement différent de celui que l'on trouve dans les taudis ruraux ou urbains. Du jour où les familles emménagent dans l'immeuble, elles doivent modifier leur comportement. Les ordures doivent être enveloppées proprement dans un sac ou dans du papier, portées au fond du couloir ou descendues au rez-de-chaussée et déposées dans une poubelle ou dans un vide-ordures, et malheur à l'enfant et à sa famille si le sac de papier crève et si le contenu se répand par terre en chemin. Il est interdit aux enfants d'écrire sur les murs ou les barrières ou de jouer sur le gazon; ils

n'ont le droit de jouer que sur les terrains de jeu. Ils ne doivent pas non plus se conduire d'une manière insupportable. Les ménagères ne peuvent pas mettre leurs draps à la fenêtre pour les aérer. Les familles ne peuvent élever un poulet ou un agneau pascal dans la cuisine. Une mère ne peut pas accueillir à son foyer une sœur abandonnée et ses enfants ou sa mère devenue veuve sans l'autorisation de la direction et, même si celle-ci lui est accordée, c'est pour une durée limitée seulement.

175. Cet ensemble d'interdits est sans doute nécessaire dans un milieu urbain à forte densité d'habitation et acceptable pour des personnes des classes moyennes, mais il est effrayant pour une famille venant d'un village ou d'un quartier de taudis où on jette les restes de nourriture et les ordures dans la cour pour en nourrir la volaille, où les enfants ont l'habitude de se soulager n'importe où et quand il leur plaît, où chaque endroit est un terrain de jeux, et où l'une des raisons pour lesquelles on a un logement c'est que l'on peut y recueillir des membres de sa famille en difficulté.

176. Dans les pays développés, la transition et l'adaptation ont été opérées dans les cités d'habitation subventionnées par les pouvoirs publics grâce à l'éducation des locataires et à l'application de mesures disciplinaires comme l'éviction, si le locataire se révèle trop intraitable. En conséquence, la plupart des familles en viennent, avec le temps, à se modeler sur les classes moyennes et personne, pas même elles, ne saurait dire si elles ont perdu quelque chose au cours du processus ou si elles en ont souffert en quoi que ce soit.

177. D'ailleurs, l'écart qui sépare, dans les pays développés, les classes moyennes urbaines des immigrants ruraux ou des habitants des taudis n'est pas, au fond, très grand. Les institutions sociales sont essentiellement les mêmes; l'institution de base pour les uns comme pour les autres, c'est la cellule familiale restreinte. Il existe des services de protection sociale pour prendre soin de la sœur abandonnée et de ses enfants ou de la mère veuve. Les programmes d'éducation des locataires sont étayés de toutes parts par les incitations à se conformer au mode de vie des classes moyennes que l'on entend tout au long du jour à la radio et à la télévision, que l'on voit partout dans les vitrines des magasins et dans la publicité des journaux. Tout, dans les villes, invite le nouveau venu à se hâter de devenir comme tout le monde.

<sup>36</sup> L'*Institute of Community Studies* de Londres procède à des études sur les cités d'habitation de la région londonienne.

178. Si donc, dans les villes des pays développés, les nouveaux venus réussissent, de manière générale, à s'adapter à la formule complexe des ensembles d'habitation, construits par les pouvoirs publics, il n'est pas sûr que les nouveaux venus à la ville, dans tous les pays en voie de développement, puissent s'adapter à la même formule, ni qu'on doive l'exiger d'eux. Par exemple, les traditions culturelles de la famille élargie et les obligations familiales sont telles que le désir d'aller s'installer à la ville s'accompagne de l'espoir qu'on ne se verra pas refuser le gîte et le couvert par un parent. Le refus du gérant d'autoriser d'autres personnes à emménager dans le logement va directement à l'encontre de cette tradition. On ne peut pas non plus être sûr que la capacité d'adaptation soit la même pour toutes les villes et agglomérations d'un pays en voie de développement donné.

179. Il est également difficile d'expliquer les raisons de l'inadaptation qui est parfois observée. On trouve, dans plusieurs villes d'Asie et d'Afrique, des exemples d'un tel défaut d'adaptation des occupants ou plutôt, semble-t-il, des logements par rapport à ceux auxquels ils sont destinés. En Inde, par exemple, 70 à 90 % des logements construits au titre tant du plan d'élimination des taudis et de relogement que du plan de logements industriels subventionnés, sont occupés illégalement ou sont vacants. Tous les locataires illégitimes ont des revenus considérablement plus élevés que la limite fixée par les règlements. Le pas de porte payé à l'occupant légitime est partout extrêmement élevé. On ne sait si «l'incompatibilité» entre les occupants légitimes et les logements tient au fait que les loyers sont trop élevés, encore que techniquement parlant le rapport revenu-loyer soit tel que les intéressés pourraient ou devraient pouvoir payer le loyer demandé (les programmes sont très largement subventionnés) ou s'explique par les formalités de location, qui sont impersonnelles et un peu écrasantes, par la façon dont les logements sont conçus, qui ne permet pas de préserver la structure de la famille ou par certains mythes qui éloignent les gens.

180. On peut cependant tirer une conclusion à propos de cette formule: si elle ne convient pas aux familles à faible revenu auxquelles elle est destinée, elle convient en revanche aux familles des classes moyennes qui emménageront volontiers dès que l'occasion leur en sera donnée, à cause peut-être des bas loyers – bas pour eux s'entend. Il ne fait pas de doute que la construction répond à des normes de qualité minimales: chaque loge-

ment est doté des installations nécessaires et les immeubles sont sûrs et salubres, mais on ne peut guère trouver davantage à dire en leur faveur du point de vue de la conception architecturale.

181. La formule est extrêmement onéreuse, ce qui est sans doute un bien, car de ce fait les pays en voie de développement n'ont pu se permettre de l'utiliser que pour la construction de quelques ensembles d'habitation seulement. Cela les oblige à étudier d'autres formules afin d'en trouver une qui soit moins onéreuse et mieux adaptée aux besoins des habitants. On se propose, dans le présent chapitre, d'examiner chaque élément d'un programme de logement de manière à en déterminer la signification pour les familles à faible revenu.

### **A. Le logement en tant que moyen de renforcer la vie familiale**

182. La norme par rapport à laquelle les éléments d'un programme de logement seront examinés est leur valeur en tant que facteurs de renforcement de la vie familiale des familles à faible revenu. Le Cycle d'études mixte ONU/OMS, dans son rapport sur le rôle des travailleurs sanitaires et des travailleurs sociaux, déclarait: «La tendance générale de la politique sociale est de renforcer la vie familiale et le sens des responsabilités des membres de la famille.»<sup>37</sup>

183. On peut dire sans crainte de se tromper que toutes les législations en matière de logement ont eu cet objectif en vue. Malheureusement, un logement subventionné par le gouvernement n'a pas automatiquement pour effet de renforcer la vie familiale, même lorsqu'il est décent, sûr et salubre. L'aptitude des hommes à tirer le meilleur parti de n'importe quelle sorte d'abri ou presque est extraordinaire, et c'est cette aptitude même qui rend difficile l'analyse des rapports logement-famille.

184. On trouvera ci-après les critères utilisés pour évaluer les éléments d'un programme – sans que cela veuille dire que ce soient les meilleurs ou les seuls critères qui puissent être appliqués:

a) Le logement permet-il aux membres de la famille d'acquiescer ou de conserver le sentiment de leur dignité personnelle ou humaine?

<sup>37</sup> Débats du Cycle d'études mixte ONU/OMS sur le rôle des travailleurs sanitaires et des travailleurs sociaux face aux besoins des familles. Organisation des Nations Unies, Genève, 19-24 octobre 1959, p. 9.

- b) Permet-il à la famille de rester unie, ou lui impose-t-il certaines réparations avant qu'elle ne le souhaite?
- c) Permet-il à la famille de se nourrir, de dormir et d'accomplir tous les actes de la vie quotidienne conformément à ses normes de décence et en lui assurant l'intimité nécessaire?
- d) Contribue-t-il à élever le niveau des aspirations de la famille et l'aide-t-il à exprimer ces aspirations?
- e) La famille s'y considère-t-elle suffisamment chez elle (quel que soit le statut d'occupation) pour le décorer, en faisant par là le symbole tangible d'une grâce spirituelle intérieure?

185. Le fait qu'un logement satisfait à tous ces critères ne signifie pas que toutes les familles tireront pleinement parti des possibilités qu'il offre. Mais si un logement répond bien à ces critères sans que la famille, elle, y satisfasse, les services de protection sociale trouveront le cadre requis pour pouvoir exercer leurs techniques et leurs qualités de discernement avec les meilleures chances d'efficacité.

## **B. Les modes d'occupation: propriété, location, coopératives et copropriété**

186. Dans de nombreux pays, le profond désir dont sont animées les familles d'être propriétaires de leur logement remonte à bien longtemps. Dans de nombreuses cultures et dans bien des catégories de revenu, il s'agit d'une question de prestige: cela prouve à la communauté que le propriétaire est prévoyant et stable et qu'il aime sa famille et son foyer. De même, autrefois, les locataires étaient censés avoir les défauts contraires: ils étaient instables, imprévoyants et se désintéressaient de leur famille et de leur foyer.

187. Dans les pays en voie de développement, pour des raisons compréhensibles, la condition de propriétaire est ardemment souhaitée par les pauvres. Elle constitue pour eux leur seul gage de sécurité. Leur désir d'avoir un logement qui leur appartienne en propre les encourage à travailler dur et inlassablement, à supporter les privations et à économiser, ce qui présente un grand intérêt pour tout gouvernement qui établit un programme de logement en fonction de ces considérations.

188. Il fut un temps où les experts en matière de logement rejetaient l'idée de la propriété pour les familles à faible revenu, en partant du principe qu'elle leur imposait des

privations et des risques inadmissibles<sup>38</sup>. Et dans le passé, les pouvoirs publics n'ont presque nulle part été disposés à subventionner l'achat de logements par des familles à faible revenu. Cette attitude est toutefois en train de se modifier, grâce à la mise au point de méthodes qui permettent de réduire les risques courus tant par l'emprunteur que par le prêteur. Elle s'est également modifiée avec la mise au point de programmes d'auto-assistance, en raison des avantages économiques qu'ils offrent tant pour les propriétaires que pour le gouvernement. «Il y a dans ce pays trois principaux agents de développement en ce qui concerne le logement: l'Etat, les employeurs et la population elle-même.»<sup>39</sup>

189. Le désir d'être propriétaire entre pour beaucoup dans l'institution de systèmes d'épargne telles les associations d'épargne et de prêt à la construction existant en Amérique latine, qui augmentent les sources de crédit à la construction de logements<sup>40</sup>. La valeur sociale de la propriété a été si bien reconnue qu'on en tient compte dans un certain nombre de projets de logements qui étaient établis sur la base de la location.

190. A Caracas (Venezuela), les occupants d'un grand ensemble d'habitations appartenant aux pouvoirs publics avaient laissé les locaux se détériorer d'une façon déplorable: dégradation matérielle, vandalisme, non-paiement du loyer par la plupart des familles, et désorganisation sociale générale. Une des propositions qui ont été faites pour remédier à la situation consistait à permettre à quelques-uns au moins des occupants d'acheter leur appartement. On a reconnu que, si les familles avaient un intérêt personnel, social et économique dans les immeubles, elles prendraient davantage de soins non seulement de leur logement, mais également de tout l'immeuble<sup>41</sup>.

191. En Inde, le stimulant que constitue la propriété a été utilisé dans des programmes de location-vente, offerts aux occupants de grands ensembles appartenant au gouvernement et gérés par ce dernier. Aux Etats-Unis, on étudie la méthode de la vente des appartements construits par les pouvoirs publics à leurs occupants en tant

<sup>38</sup> Charles Abrams, *Man's Struggle for Shelter*, Massachusetts Institute of Technology Press, p. 221.

<sup>39</sup> *Polish Perspectives* (Varsovie), vol. VII, N° 10, octobre 1964.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>41</sup> Eric Carlson, *High-Rise Management, Design Problems as Found in Caracas Studied by International Team*, *Journal of Housing*, octobre 1959, p. 311.

que moyen de stabiliser l'occupation et de relever le moral de la communauté.

192. Mais la propriété n'apporte pas seulement le prestige et la sécurité aux propriétaires et à leur famille. Une maison qui vous appartient est votre bien, quelle que soit l'importance de l'hypothèque dont elle est grevée. Le propriétaire et sa famille y vivent comme ils l'entendent; ils peuvent la peindre comme ils le veulent, ajouter une pièce, construire des étagères dans la cuisine, la décorer entièrement à leur gré. Le propriétaire peut faire lui-même les réparations requises et ainsi économiser de l'argent. Du point de vue tant du ménage que des pouvoirs publics, la propriété du logement peut être le mode d'occupation le plus économique et le plus productif qui soit pour les familles à faibles revenus dans les pays en voie de développement, si on met en œuvre à cette occasion les moyens d'éducation et de gestion appropriés.

193. Dans le monde urbain moderne, toutefois, la location, en tant que mode d'occupation, n'est plus un symbole d'imprévoyance, de manque d'amour de la famille ou de tout autre trait déplorable. C'est le mode prédominant et admis dans toutes les catégories de revenus. C'est également une nécessité au fur et à mesure que le prix des terrains augmente et que la concurrence dont ils sont l'objet oblige à en augmenter la densité d'utilisation. Comme on l'a dit, la location est presque toujours le mode d'occupation prévu pour les programmes de logements destinés aux familles à faibles revenus subventionnés par les pouvoirs publics. Il n'est pas en soi constructif ou destructif, social ou antisocial. Il peut être l'un ou l'autre.

194. Les immeubles de rapport appartenant à des particuliers ont souvent des règlements assez stricts qui limitent le nombre des occupants, l'affectation de l'appartement à des usages autres que l'habitation et la liberté pour la famille d'effectuer des travaux d'aménagement intérieur; s'ils se révèlent trop sévères, les locataires peuvent déménager, excepté là où le marché est si fermé qu'ils n'auraient la possibilité de s'installer nulle part ailleurs. La sévérité des règlements et l'exiguïté des locaux d'habitation sont surtout ressenties, en général, par les familles avec des enfants, qui, dans ce cas, estiment parfois préférable d'aller s'installer en banlieue. Mais de manière générale les familles ont le choix entre une grande variété d'inconvénients somme toute assez mineurs.

195. Dans certains cas, la location présente un avantage social très positif. Dans le cas des ménages incapables de gagner leur vie et tributaires d'une quelconque forme d'assistance publique, c'est généralement le seul mode pratique d'occupation à tous points de vue. Ce groupe comprend les personnes vivant seules et les vieillards ou les personnes âgées qui n'ont jamais été propriétaires de leur logement ou qui veulent s'en défaire à cause de l'entretien et des frais qu'il implique. Cet avantage n'est réalisable, toutefois, que dans les pays qui ont des régimes d'assistance publique. En outre, ce mode d'occupation offre la possibilité de toucher les familles et les particuliers dont le comportement constitue un problème pour leurs voisins et pour eux-mêmes.

196. Dans un logement qui lui appartient, un homme est son seul maître. Il faut que son comportement ou celui de sa famille en arrive à un point tel qu'il enfreint ou semble enfreindre la loi avant qu'il ne soit tenu d'ouvrir sa porte à la communauté. Mais lorsqu'un homme loue un logement, il le fait généralement en vertu de quelque forme de convention qui l'oblige à se conformer à des règles précises, dont plusieurs reflètent les ordonnances municipales. Cette relation de propriétaire à locataire permet d'introduire des mesures préventives ou curatives au bénéfice de la famille et des voisins.

197. C'est ainsi par exemple qu'en Angleterre, le personnel chargé d'encaisser chaque semaine les loyers, employé tant par les sociétés immobilières privées que publiques, et le personnel de gestion de certains grands ensembles publics des Etats-Unis se trouvent à même, dans l'exercice de leurs fonctions quotidiennes en tant que représentants du propriétaire, de jouer un rôle éducatif dans de nombreux domaines y compris l'économie domestique et l'établissement du budget familial. Ils sont également en mesure de procurer à la famille les services des organismes plus spécialisés qui s'occupent des problèmes complexes des relations conjugales et du comportement.

198. On ne veut pas dire par là que le système de la location ne doit être prévu que pour de telles familles, mais que si les services mentionnés font partie intégrante de la gestion des immeubles, un grand ensemble pourra accueillir les familles «difficiles» au même titre que les autres, et aider ainsi à consolider lesdites familles «difficiles».

199. La copropriété et la propriété coopérative offrent à la fois certains des avantages de la propriété dans un

immeuble à plusieurs étages et certains des avantages de la location, tels que le fait d'être déchargé des tâches de gestion et d'entretien de l'immeuble. Ces deux modes d'occupation offrent l'avantage de revenir moins cher, du fait que la construction est entreprise sur une grande échelle. Ils laissent tous deux aux familles plus de liberté en ce qui concerne la décoration de leur logement.

200. La copropriété laisse au copropriétaire plus d'indépendance et l'oblige moins à participer à des activités de groupes organisées. Il donne au copropriétaire l'assurance qu'il est propriétaire d'un logement non d'une part immatérielle d'un bien, comme c'est quelquefois (mais non pas toujours) le cas avec les coopératives. Il arrive souvent que les propriétaires d'un immeuble en coopérative entreprennent d'autres projets coopératifs pour leur bénéfice commun: coopératives d'achat ou de crédit, jardins d'enfants, équipement de jeux et autres services collectifs.

201. Mais la grande différence entre la location et ces formes de propriété, c'est essentiellement que les propriétaires peuvent contrôler les règles qui régissent leur existence. Ils sont assurés de la sécurité de jouissance, ils peuvent embaucher ou congédier le personnel de gestion, ils peuvent prendre des décisions importantes touchant l'entretien du bâtiment et donc les charges courantes.

202. Dans de nombreux pays, on a observé une tendance intéressante à la transformation des immeubles locatifs subventionnés en coopératives, après une période au cours de laquelle les locataires reçoivent une formation intensive concernant les problèmes de gestion en coopérative.

### C. La fonction sociale des subventions

203. Les subventions octroyées par les pouvoirs publics dans le domaine de l'habitation servent à combler l'écart qui existe entre le pouvoir d'achat de ceux qui ont besoin d'un logement et le coût du logement. Elles se présentent sous plusieurs formes: subvention annuelle affectée à un déficit annuel; subvention en capital affectée au coût de construction; dégrèvements fiscaux; allocations aux familles selon le nombre d'enfants et prêts assortis de taux d'intérêt inférieurs au coût de l'emprunt. En un sens, les dépenses des pouvoirs publics afférentes aux services rendus pour guider le développement de l'autoconstruction constituent des subventions.

204. Les subventions consenties par les pouvoirs publics ne se font pas toutes à fonds perdus. Une subvention en capital en faveur d'un projet de rénovation privé doit normalement être récupérée en montants calculables sous forme d'impôts accrus. Quant aux subventions aux habitations destinées aux familles à faible revenu, on n'en attend généralement que des avantages sociaux. Il est toutefois souhaitable de procéder à une étude critique des différentes politiques sociales du point de vue de l'emploi qui est fait des subventions.

205. L'Union des Républiques socialistes soviétiques a posé en principe que la fourniture d'un logement est un objectif social fondamental en soi. En Union soviétique, «les deux tiers des logements environ sont construits par des organismes de construction de l'Etat avec des capitaux investis par l'Etat ... pour ce qui est des maisons construites par l'Etat les loyers sont très bas et ne représentent qu'environ 5% du revenu des personnes auxquelles elles sont attribuées. Selon le programme général de développement prévu pour la période 1971-1980, les loyers doivent être abolis pour tous les citoyens». <sup>42</sup>

206. En Union soviétique, les coopératives de construction sont également subventionnées. «L'Etat aide les coopératives de construction en leur octroyant des prêts à long terme ne portant pas intérêt, qui représentent 60% du prix de revient de la construction, et en leur fournissant gratuitement des terrains aménagés et des équipements collectifs... Après le remboursement des prêts, ces habitations deviennent la propriété de leurs occupants». <sup>43</sup>

207. Le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique donnent l'exemple de deux autres politiques sociales intéressantes en matière de subventions. Depuis leur élaboration initiale, ces deux politiques n'ont cessé d'évoluer et tendent maintenant à se rapprocher l'une de l'autre. Au Royaume-Uni, la politique a été fondée, au départ, sur le besoin en logements: il incombait aux pouvoirs publics de construire des logements pour remédier à l'insuffisance de l'offre. Ainsi, cette politique ne se limitait pas au cas des personnes à faible revenu. Aucun

<sup>42</sup> *Report of the Study Tour of Building Technologists from Latin America, Africa, Asia and the Middle East to the Union of Soviet Socialist Republics, 3 to 31 July 1963* (Rapport du voyage d'étude, en Union des Républiques socialistes soviétiques, de techniciens du bâtiment venant d'Amérique latine, d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient, 3 au 31 juillet 1963) (ST/TAO/SER. C/65), p. 23.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 23.

revenu maximum n'était fixé pour avoir droit à ces logements ; la seule condition à remplir, c'était de prouver que l'on avait besoin d'un logement. Parmi les ensembles d'habitations ainsi construits au cours des ans, on trouve des logements dont les loyers varient beaucoup : il y a des ensembles très anciens et il y en a de nouveaux, bien ou mal situés. Ce fait, joint à la souplesse avec laquelle les subventions sont octroyées, a fourni une gamme étendue de loyers et une grande diversité de qualités, convenant à des revenus et des goûts très variés. 208. Aux Etats-Unis d'Amérique, les subventions en matière d'habitation ont, dès le début, été limitées aux familles à faible revenu. Les revenus sont vérifiés, non seulement lorsqu'une famille est admise dans un logement, mais, par la suite, chaque année. Le plus souvent, les autorités locales modifient les loyers en fonction des changements intervenus dans les revenus, les augmentant si les revenus augmentent, les diminuant lorsqu'un homme perd son emploi ou si son revenu diminue. Les familles sont obligées de déménager lorsque leur revenu dépasse un montant maximum.

209. L'application des deux politiques a créé des problèmes. Dans le cas du Royaume-Uni, les inconvénients sont de caractère économique, aux Etats-Unis ils sont de caractère social. Aussi sont-elles toutes les deux en train d'évoluer.

210. Au Royaume-Uni, certaines autorités locales s'inquiètent depuis un certain temps du fait que l'on a laissé bénéficier de subventions certaines personnes qui, économiquement parlant, n'en avaient pas besoin. Ce problème s'aggrave au fur et à mesure que la pénurie de logements s'atténue. Ces dernières années, certaines autorités locales ont institué un système de loyers progressifs qui oblige les familles à payer un loyer plus élevé lorsque leurs revenus augmentent, tandis que d'autres rejettent cette politique.

211. Les Etats-Unis ont appliqué une politique partant du principe qu'une famille dont le revenu vient à dépasser le maximum fixé sera disposée à déménager pour laisser la place à un ménage plus pauvre et qu'elle pourra trouver un logement convenable sur le marché privé à un prix qu'elle a les moyens d'acquitter. Cette politique était fondamentalement inadaptée à la famille américaine normale ayant des perspectives de gain normales. Il était inévitable qu'au cours des trente années qui se sont écoulées depuis que la loi a été promulguée, les revenus des familles dépassent le maximum à un moment ou à

un autre, quel que soit le nombre de fois où les autorités ont augmenté ce maximum. Dans bien des cas, cela n'est pas dû aux gains du soutien de famille, mais surtout aux salaires de la femme et des enfants. Lorsque les enfants commencent à travailler, la famille perd automatiquement ses droits à l'occupation. Si la femme travaille à plein temps, la famille ne remplit pas les conditions requises. Ainsi la famille a le choix entre se séparer, les enfants allant vivre ailleurs pour que les parents puissent garder le logement, ou déménager pour pouvoir rester unie. Etant donné que la période pendant laquelle les enfants veulent continuer à habiter chez leurs parents est généralement assez courte, le fait de ne pas remplir les conditions requises n'a, aux yeux de la famille, qu'un caractère temporaire.

212. Par surcroît, les familles qui travaillent assidûment pour augmenter leurs revenus en vue d'acheter non seulement l'indispensable mais également le superflu s'indignent d'avoir à verser 20 % de leur revenu supplémentaire au propriétaire. Cette politique a eu pour conséquence que les familles ayant des perspectives de gain normales préfèrent souvent vivre dans des logements médiocres jusqu'à ce qu'elles puissent se permettre d'acquérir en propre un logement correspondant à leurs désirs. En revanche, cette catégorie d'habitations est idéale pour les familles dont le revenu ne varie pas et qui n'ont guère d'espoir de l'augmenter au-delà du maximum fixé, c'est-à-dire les familles composées de personnes âgées, les bénéficiaires de l'assistance publique ou les retraités, les personnes qui n'ont qu'une instruction et des compétences restreintes ou qui souffraient d'une incapacité physique.

213. Les projets fondés sur cette politique ont tendance à s'adresser à une population étroitement stratifiée quant au revenu et qui manque notablement d'esprit d'initiative. Aussi a-t-on à plusieurs reprises proposé d'appliquer la politique de base de manière plus libérale, et a-t-on essayé par ailleurs de créer des habitations qui ne stratifient pas la population. Ce résultat peut être atteint par plusieurs méthodes : paiement d'un loyer économique, par exemple, un loyer qui couvre les dépenses d'entretien, les réserves, l'amortissement et les impôts ; achat du logement par l'occupant en tant que particulier ou en tant que membre d'une coopérative.

214. La politique des Etats-Unis n'est pas asociale, dans la mesure où elle stipule que le faible revenu est la condition fondamentale à remplir pour bénéficier de l'aide ;

elle est asociale en ce qu'elle ne permet pas aux individus plus capables et plus ambitieux de prendre racine s'ils le souhaitent. Toute communauté digne de ce nom a besoin de telles personnes, et plus que toute autre, une communauté constituée au départ de familles à faible revenu, et qui continue à n'absorber que des familles de cette catégorie.

#### **D. L'espace habitable et la famille**

215. Au cours des cinquante dernières années, la tendance la plus marquante, du point de vue social, en matière d'habitation urbaine, a été la réduction régulière de l'espace consacré au logement et l'utilisation plus intensive des locaux. Cette tendance s'est trouvée renforcée par l'élévation du coût de la construction et l'accroissement des demandes concurrentes de terrains urbains.

216. Cette tendance a eu, dans les pays développés, des conséquences très graves sur le plan social, conséquences qu'il convient d'examiner, car la tendance est considérée comme inévitable dans les pays en voie de développement. Les conséquences les plus importantes sont celles qui affectent la famille. La réduction de l'espace habitable a encouragé et accéléré une évolution dont l'origine est due à d'autres causes: il s'agit de l'éclatement de la famille composée de trois générations, les grands-parents, les parents et les enfants. Le facteur habitation n'a fait qu'ajouter une distance physique à une séparation due avant tout à un écart entre les attitudes et les opinions.

217. C'est ainsi qu'une culture propre aux personnes âgées, culture non limitée à un groupe à revenu unique, apparaît dans ces pays. Pour les riches, il y a des villages et des maisons de retraite luxueux, disposant de toutes les facilités culturelles, médicales et récréatives. Pour les moins riches, il existe des locaux agréables construits par des institutions religieuses, des syndicats ou d'autres groupements, qui possèdent également des services médicaux et de distractions. Enfin, il y a des réalisations publiques subventionnées destinées aux personnes âgées à faible revenu; on y trouve les clubs de l'Age d'or, les centres pour les vieux citoyens, et parfois des hôpitaux. Tous sont exclusivement réservés aux vieillards et sont généralement séparés physiquement des activités des autres.

218. Les personnes âgées y ont à la fois gagné et perdu. Elles y ont gagné en ce sens qu'elles n'ont plus de res-

ponsabilités et, dans le cas des personnes pauvres, elles ont acquis leur indépendance économique; mais elles ont perdu, ou sont en train de perdre, leur place en tant que membres de la famille et de la communauté. La révolte de la nouvelle génération contre l'ancienne est encore trop récente pour qu'on ne continue pas à n'admettre qu'à contrecœur qu'une telle séparation ne conduit pas à une société bonne et saine. Mais tant les tendances démographiques que les considérations sociales exigent que les personnes âgées ne soient pas privées de leur appartenance à la famille et à la communauté. En effet, la famille dont le renforcement fait l'objet du présent document, comprend les grands-parents au même titre que la famille biologique.

219. Le renforcement de la famille ainsi conçue commence avec la suppression de la distance physique. Cela signifie que chaque communauté devrait fournir des logements à la fois pour les familles biologiques et pour les personnes et les couples âgés. Parents et grands-parents devraient pouvoir, s'ils le désirent, habiter à proximité les uns des autres; il est bon que les enfants grandissent au contact de personnes âgées, sinon de leurs grands-parents. A l'heure actuelle, la différence qui existe entre le revenu des personnes âgées (particulièrement celles qui vivent de pensions) et celui des familles, ainsi que les différentes dimensions des ménages, rendent la proximité physique difficile à réaliser dans les zones d'habitation privée ordinaires. La tendance à la construction d'ensembles résidentiels homogènes s'y oppose. Mais la politique de l'Etat en matière de construction de logements destinés à des familles à faible revenu pourrait, et devrait, porter notamment sur la réalisation de cet objectif.

220. La séparation des générations – le couple vivant seul avec ses enfants – se trouve accélérée dans les pays en voie de développement chaque fois que l'Etat y construit des habitations du type occidental et souvent même lorsqu'il s'agit d'autres types.

221. Le problème des personnes âgées à charge est peut-être moins largement répandu dans les pays en voie de développement que dans les pays développés, mais il existe, et sur une telle échelle que les programmes et les politiques en matière d'habitation devraient en tenir compte. Cela signifie que les logements devraient être conçus et les loyers fixés de telle sorte qu'une famille ayant des parents âgés à charge puisse les prendre avec

elle dans un ensemble résidentiel sans être pénalisée par un loyer supplémentaire ou sans être obligée de les abandonner au-dehors.

### **E. La gestion des locaux d'habitation en vue du développement social**

222. Le rôle de la gestion des locaux d'habitation dans les ensembles bon marché s'est élargi depuis que l'habitation a été reconnue comme étant un élément du progrès social. La conception première de la gestion des locaux, dans la plupart des pays, s'est modelée sur celle en vigueur en matière d'habitations privées. Le gérant était un employé du propriétaire; sa responsabilité était de gérer les locaux de façon qu'ils soient occupés constamment; le loyer était perçu et les bâtiments bien entretenus. Le gérant ne choisissait que de «bons» locataires, c'est-à-dire ceux qui disposaient de revenus suffisants pour payer le loyer.

223. Les expériences de gestion d'habitations destinées à des familles à faible revenu ont toujours imposé un élargissement de ce rôle, ne serait-ce que dans un but d'autoprotection. Le gérant constate qu'il doit mettre sur pied des activités d'éducation afin d'aider les occupants à faire bon usage de leur logement et à le garder en bon état. Ensuite il se rend compte qu'il doit mettre en route des programmes sociaux qui permettront «aux locataires de faire face aux problèmes de la vie quotidienne, à la fois en tant qu'individus et en tant que familles, et de participer aussi pleinement que possible, dans la mesure où ils le souhaitent, à la vie de la communauté»<sup>44</sup>. Ces activités ont été entreprises «parce qu'il était évident qu'un changement provoqué par de meilleures conditions de vie et un milieu ambiant plus sain peut à lui seul ne pas exercer d'influence assez forte pour changer les caractères ou les habitudes individuels. Les nouvelles conditions de vie permettent de prendre un nouveau départ».<sup>45</sup>

224. Deux changements sont apparus récemment: d'abord un changement dans le nombre et la nature des activités préalables à l'entrée des familles dans leur logement; ensuite un changement dans la définition de l'objectif ultime de la gestion des locaux.

<sup>44</sup> *Meeting of Group of Experts on Housing Management and Tenant Education* (Rapport du groupe d'experts de la gestion des locaux d'habitation et de l'éducation des locataires), Wellington, Nouvelle-Zélande, 9-23 mars 1963, par. 101 (ST/TAO/SER. C/61).

<sup>45</sup> *Ibid.*

### **1. Le relogement: première étape de la gestion des locaux d'habitation**

225. Une part importante des locaux d'habitation destinés aux familles à faible revenu est utilisée pour le relogement des familles déplacées, par les pouvoirs publics, de leurs taudis ou bidonvilles. Très souvent, la seule activité entreprise dans la zone à dégager était la réalisation d'une enquête, qui avait rarement pour but de recueillir les renseignements permettant la construction d'habitations adaptées à la population des taudis. Si elle avait un but de planification, ce n'était guère que de déterminer combien de familles pourraient être installées dans les habitations déjà prêtes. Dans la plupart des pays, l'attitude des gouvernements a été généralement de considérer comme remplies leurs obligations sociales vis-à-vis des familles déplacées à partir du moment où des logements leur étaient offerts qu'ils soient ou non acceptés. Aux familles qui ne pouvaient pas utiliser ces habitations, venaient très souvent s'ajouter celles que l'organisme directeur rejetait. Aussi, presque partout, le nombre de familles relogées n'a-t-il représenté qu'une faible proportion du nombre total des familles déplacées.

226. Des considérations d'ordre à la fois social et économique ont mis en évidence la nécessité de s'occuper des gens avant leur déplacement. Les organismes chargés de l'élimination des taudis ont généralement constaté que la population rejetée (celle qui n'emménage pas dans les locaux offerts) était formée des familles les plus grandes et les plus pauvres, de celles qui étaient désavantagées du fait, par exemple, d'appartenir à une minorité, et de celles qui connaissaient les problèmes sociaux les plus aigus. Ces familles avaient tendance à se reloger dans les taudis voisins dont elles aggravaient encore les conditions de surpeuplement et hâtaient le délabrement. On s'est également rendu compte que ce processus imposait de dures épreuves à de nombreux ménages, et qu'il serait inhumain de continuer plus longtemps à ignorer le fait. C'est ainsi que le relogement est apparu comme une opération de première importance dans le développement urbain.

227. Quand l'ordre de déménager est donné par les pouvoirs publics, la vie des familles à faible revenu connaît une crise économique et sociale, ce qui, dans certains cas, peut entraîner des troubles mentaux chez les individus, même s'il s'agit de familles qui habitent les villes

les plus riches de l'ouest ou de l'est, et même si elles ont souffert pendant leur séjour dans les taudis et ont longtemps nourri l'espoir d'aller dans un endroit où leur vie serait plus facile. Des questions pratiques se posent sur le lieu où déménager et comment, et d'autres, encore plus difficiles à résoudre, sur le moyen de survivre quand tout l'édifice qui soutenait la vie est sapé à la base.

228. Si à ce moment critique une aide réelle et concrète est offerte à la famille et si celle-ci peut considérer le déménagement comme une chose qu'elle a souhaitée au moins inconsciemment, la crise est en soi un instrument utile de développement social; mais il faut, naturellement, que l'habitation et les services offerts représentent bien une progression sur la voie de ses aspirations.

229. C'est dans ce processus que les agents du développement communautaire urbain, les assistantes sociales et les agents de la santé qui se rendent à domicile ont un rôle important à jouer. En effet, les problèmes de redistribution du peuplement urbain sont parallèles, dans bien des cas, aux problèmes sociaux que posent la colonisation rurale et la réinstallation dans les régions rurales et auxquels on peut utilement faire face par la méthode du développement communautaire.

230. Les facilités accordées pour le relogement comprennent normalement les frais de déménagement et il est très important de donner aux familles des conseils sur les dispositions matérielles et financières à prendre si l'on veut qu'elles puissent s'adapter à des conditions de vie nouvelles. Au cours de ce processus, les services compétents donnent à la famille des indications sur son nouveau logement et étudient avec elle les ajustements qui devront être faits, par exemple la part du budget à consacrer à l'achat de nouveau mobilier, les dispositions à prendre pour le coucher, l'équipement neuf, les nouveaux modes d'existence. Lorsque le processus s'est déroulé au mieux, la famille a également été aidée à trouver de nouveaux emplois ou d'autres moyens d'augmenter son revenu, de sorte que la nouvelle maison (toujours plus coûteuse) ne pèse pas exagérément sur son budget.

231. Lorsque ce sont les familles elles-mêmes qui construisent leurs nouvelles habitations, les activités qui précèdent le relogement vont de pair avec le processus de la construction. Lorsque l'habitation est préfabriquée, il est très souhaitable que les futurs occupants soient autorisés à participer à la conception de certains aspects du

projet. Aucun projet ne devrait jamais être remis complet dans ses moindres détails à des personnes à revenus faibles et qui n'en sont qu'au premier stade du progrès social. On devrait toujours laisser inachevées certaines parties bien en évidence et mettre quelque argent à la disposition des intéressés pour qu'ils les terminent à leur convenance. Dans ce type d'opération, le relogement constitue la première étape de la gestion des locaux d'habitation. Elle s'attache à l'éducation et à l'orientation des familles avant leur réinstallation, à un moment où elles sont le plus réceptives. Il est de la plus grande importance de faire participer les familles aux projets et de les éduquer avant la construction d'une cité d'habitation et pendant les premières phases de la construction. Les responsables du logement devraient notamment, lorsqu'ils s'occupent de personnes à reloger, veiller davantage à les laisser exprimer leurs opinions et à les écouter avant d'arrêter des décisions.

232. Mais le relogement a une autre fonction: faire connaître à ceux qui conçoivent et planifient l'habitation les personnes pour qui ils travaillent. Toute opération réalisée consciencieusement fait apparaître des déficiences dans le marché de l'habitation et dans les logements construits par l'Etat en vue de reloger les familles. Cette connaissance des intéressés est fondamentale si l'on veut que le gouvernement soit bien équipé pour mieux assumer ses responsabilités envers les familles qu'il déplace. Un plan unique d'habitation ne peut répondre aux besoins de tous les habitants des taudis. L'utilisation exhaustive de mesures de prédégagement dans les zones destinées à être libérées permettra à l'organisme directeur de se rendre compte de la diversité des conditions économiques et sociales des familles qui vivent dans les taudis, et divers plans de relogement pourront ainsi être élaborés; ces mesures permettront de toucher un plus grand nombre de familles déplacées.

## **2. Le nouvel objectif de la gestion des locaux d'habitation**

233. De même que la conception des activités précédant la gestion proprement dite a évolué, le but de la gestion a commencé à évoluer aussi. Tous les manuels ou guides de gestion soulignent qu'elle doit fournir les services éducatifs et sociaux propres à «aider l'occupant à faire bon usage de l'habitation et des services sociaux; l'aider à résoudre ses problèmes personnels et familiaux; lui

donner l'occasion et les moyens d'assurer son développement individuel et d'élever son niveau de vie; et élaborer des programmes culturels, éducatifs et récréatifs». Peu de manuels insistent sur le dernier objectif cité dans la même liste, à savoir: «Préparer les locataires à assumer leurs responsabilités dans la gestion de l'immeuble d'habitation.» Le gérant se considère trop souvent comme l'unique maître du développement.

234. Or, le sentiment de propriété, qu'il soit ou non accompagné d'un titre, est indispensable pour qu'un homme se sente chez lui dans son logement. Un gérant ne peut chercher à organiser les locataires à ses fins personnelles; mais il peut s'efforcer de les rendre coopératifs, respectueux des règlements et capables de tenir propres les couloirs et les jardins, etc. Les familles ne coopéreront de plein gré que si elles ont le sentiment que les intérêts du gérant sont aussi les leurs, et que les jardins et les bâtiments leur appartiennent autant qu'à lui. Pour qu'elles éprouvent ce sentiment, il faut qu'elles soient en mesure de participer à la prise de certaines des décisions, sinon d'un grand nombre, sur la manière dont les locaux seront gérés, ou d'obtenir les améliorations souhaitables à leurs yeux. Le gérant paternaliste qui dépense de l'argent pour des installations récréatives au lieu de laisser les locataires le faire gaspille de l'argent et manque une occasion de mieux faire.

235. Cette façon de partager les responsabilités entre locataires et gérant est le minimum nécessaire à la réussite de l'opération. Dans certains pays, le gouvernement cherche à transférer le titre de propriété (du bâtiment sinon du terrain) aux locataires, ce transfert étant considéré comme le meilleur moyen de tirer parti du désir des gens d'être propriétaires. D'autres créent des comités de gestion. Quelle que soit la formule ou la politique nationale en matière de propriété, le but essentiel de la gestion des locaux d'habitation est atteint lorsque les locataires y participent sur une base organisée.

## **F. Le rôle de l'autoconstruction dans le développement social et l'urbanisation**

236. Le présent rapport a fait mention à maintes reprises de l'autoconstruction et a insisté sur les économies qu'elle permet aux pouvoirs publics et aux familles de réaliser<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> «Il semble certain que l'autoconstruction soit le meilleur moyen d'abaisser les coûts de la construction et le seul qui permette de construire rapidement et sur une grande échelle. La main-d'œuvre qualifiée et compétente sera chère et peu

Il est maintenant nécessaire d'en réaliser l'importance dans le développement social et dans le processus d'urbanisation.

237. L'autoconstruction a pris diverses formes, impliquant plus ou moins de travail de la part des intéressés, l'utilisation de méthodes et de matériel modernes ou de matériaux et de pratiques locaux, s'adressant tantôt à des gens ambitieux, bien portants, organisés ou capables de l'être, tantôt à des personnes sous-alimentées, inorganisées et passives. Il est possible, à la lumière de l'expérience très variée déjà acquise et des résultats obtenus, de dresser un tableau précis des avantages importants que l'on peut retirer, sur le plan social, de cette méthode de construction. Il est utile de décrire ces avantages potentiels à l'intention de ceux qui conçoivent et dirigent ces programmes, afin qu'ils sachent ce qui est exigé d'eux pour y parvenir.

238. L'autoconstruction peut tout d'abord permettre de bâtir un logement, qui par sa conception et sa taille soit bien adapté à la situation sociale et économique des familles à faibles revenus. Toutes les difficultés soulevées au chapitre consacré à l'espace habitable et aux besoins culturels pourront être aplanies si l'urbaniste et l'architecte comprennent les destinataires, leurs besoins et leurs désirs. Si, pour des raisons financières, un logement d'une taille convenable ne peut être construit immédiatement, il peut l'être par étapes; grâce à des matériaux amovibles, de nouvelles pièces peuvent être ajoutées progressivement à la maison définitive. De cette manière le bâtiment pourra abriter la famille, quelle qu'en soit la composition. Cette méthode peut donc réellement permettre de «renforcer la vie familiale», si le logement est ainsi conçu par l'urbaniste et l'architecte. Les installations de plein air nécessaires et souhaitables peuvent être prévues; si le revenu de la famille augmente et si elle achète du mobilier, le bâtiment pourra, le cas échéant, être agrandi. Comme la famille participe à la construction et même, dans une certaine mesure, à la conception de son logement, on peut dire qu'il est vraiment le sien. Les

nombreuse pendant encore au moins dix ans. L'industrialisation, les transports, les écoles professionnelles n'en sont qu'à leurs débuts et les réserves monétaires sont encore insuffisantes. Aussi considère-t-on généralement que seuls les programmes d'auto-assistance sont capables de remplir le vide qui existe actuellement dans l'industrie de la construction.» Donald R. Hanson, *Self-Help Housing in Africa* (TAO/AFR/1), par. 29.

résultats de cette méthode sont exposés dans deux articles :

«La majorité des personnes qui ont construit elles-mêmes leurs maisons ont déjà commencé à les agrandir et à les améliorer. Et elles font tous leurs efforts pour les tenir propres, nettes et bien entretenues et pour embellir leurs jardins <sup>47</sup>.

»...les avantages d'ordre social obtenus – grâce à la participation collective des habitants à la construction de leur propre maison... se traduisent par le parfait état où se trouvent les maisons, les jardins et les zones collectives... formant un contraste frappant avec les autres zones des environs où l'on a employé les méthodes habituelles qui consistent à fournir des logements préfabriqués.» <sup>48</sup>

239. Deuxièmement, indépendamment de la méthode de construction et de la somme d'efforts investis par les familles, le procédé lui-même est un facteur d'éducation intensive du point de vue de l'adaptation à la vie urbaine et à ses normes. La transition de la vie rurale à la vie urbaine nécessite un certain nombre d'adaptations, qui ont souvent été signalées, et qui proviennent notamment :

a) Du passage d'une économie naturelle à une économie monétaire, et

b) Du passage d'habitudes rurales à des habitudes urbaines en matière d'hygiène.

240. En ce qui concerne les moyens de gagner sa vie, l'adaptation se réalise sous plusieurs formes : passage d'un travail saisonnier à un travail régulier ; d'un travail indépendant à un travail dirigé ; d'un travail en plein air à un travail à l'intérieur ; de techniques génériques assez grossières à des techniques plus ou moins spécialisées. L'adaptation doit se faire entre une société traditionnelle familière et une société complexe et fragmentée où la famille n'a pas sa place.

241. La construction d'une communauté de concert avec d'autres familles et sous la direction d'une équipe composée de gens qualifiés à la fois sur le plan technique et sur le plan social donne à toute la famille l'occasion de progresser sur la voie de son adaptation dans tous ces domaines <sup>49</sup>. Le remboursement des prêts inculque une

certaine discipline dans le maniement de l'argent. Les techniques apprises à l'occasion de la construction et la discipline imposée par le respect de certains horaires et de certaines normes de production servent d'introduction aux conditions de travail dans les villes. Le fait que les femmes participent au travail (ce qui est essentiel dans un programme bien équilibré) éveille leur intérêt pour leur nouvelle maison et offre le moyen de leur donner une formation d'hygiène, d'assainissement et d'économie domestique.

242. Mais le résultat le plus important est peut-être que ce procédé donne aux familles une place dans la société et dans la ville. La société peut soit être inorganisée, c'est-à-dire se limiter aux relations qui se sont nouées pendant que les gens travaillaient ensemble, soit être organisée.

243. Au Ghana, le gouvernement a décidé que les prêts seraient versés à un conseil local ou à un organisme municipal qui, à son tour, prêterait aux individus et serait responsable du remboursement au gouvernement. A Santiago du Chili, le projet de Clara Estrella a été réalisé par l'intermédiaire des coopératives. Cette méthode est semblable à celle qui a été utilisée à Porto Rico.

244. En plus de la société qu'ils ont créée, sur le plan local, les habitants des nouveaux immeubles ont des contacts avec les pouvoirs publics, généralement à la fois avec les autorités locales et les représentants du gouvernement national. Ils s'identifient ainsi aux citoyens de la ville. Cet investissement intensif en matière d'habitation et d'éducation a donc accompli en quelques années un processus d'urbanisation qui jusque-là était normalement réalisé en une génération.

245. Le troisième avantage, sur le plan social, est que la famille, une fois équipée pour la vie urbaine, occupe une place stable et a accès à toutes les possibilités d'emploi qu'offre la ville. Les capacités dont les travailleurs ont fait preuve, telles que l'énergie, l'ardeur au travail, la confiance mutuelle, l'honnêteté, l'ambition et le désir de réussir, auxquelles s'ajoutent les nouvelles techniques apprises, font d'eux une main-d'œuvre de valeur pour les industries qui cherchent des ouvriers. Pour que les investissements dans le domaine de la construction soient aussi rentables que possible, il faudrait effectuer un rapprochement entre les travailleurs de l'industrie, soit par l'implantation appropriée des industries, soit par la fourniture de moyens de transport.

(Suite et fin au prochain numéro)

<sup>47</sup> Centre interaméricain de l'habitation et de la planification (CINVA). «Guide de l'autoconstruction» (Union panaméricaine, 1961), p. 6.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>49</sup> Voir le *Manuel d'autoconstruction* (publication des Nations Unies, numéro de vente: 64.IV.4), chap. IV.