

HABITAT

CONFERENCE des NATIONS UNIES
sur les établissements humains.

VANCOUVER 1976



contribution du

LUXEMBOURG

AVANT - PROPOS

Le gouvernement luxembourgeois salue l'initiative des Nations-Unies de convoquer la présente conférence internationale sur les établissements humains. Il remercie plus particulièrement le gouvernement du Canada et la ville de Vancouver pour l'accueil reçu ainsi que pour l'excellence des travaux préparatoires qui ont précédé la conférence "Habitat".

1. HABITER, UNE VALEUR-CLE

Le développement de la concentration urbaine, l'éloignement du lieu de travail, l'augmentation des maladies nerveuses, ont favorisé, voire rendu indispensable, l'étude approfondie des relations entre l'homme et son environnement.

Pour "caser" le plus possible de personnes, on avait prôné la construction d'immenses ensembles; quelques pelouses, quelques arbres sauvegardés avaient semblé suffisants pour l'oxygénation des habitants. On s'est vite aperçu que la déshumanisation de ces zones poussait à la neurasthénie.

L'homme n'a pas seulement besoin d'un toit pour dormir; il a surtout un besoin vital d'harmonie avec son environnement. Il doit posséder quelque chose qui lui appartienne en propre, qui soit son domaine réservé, tout comme autrefois on délimitait son territoire en fonction de l'espace vital nécessaire.

Les cités-dortoirs ont prouvé qu'il est néfaste de grouper dans les mêmes appartements des travailleurs qui, en rentrant, ne trouvent pas le recueillement nécessaire pour se retrouver soi-même. A la même heure, chacun sait exactement à quel endroit de l'appartement se trouve son voisin. Tout est trop calqué pour que l'homme puisse avoir une vie propre. Il se sent prisonnier d'un carcan qui étouffe toute vie intérieure. L'endroit où il vit, où il demeure, ne l'inspire plus assez pour qu'il ait encore le désir de l'enrichir et d'y vivre réellement.

D'où les tentatives actuelles de construire, même dans les grands ensembles, des logements disposés différemment pour que l'oeil ait un effort à faire et que chacun se sente concerné par sa zone d'habitation. On ne sépare plus l'endroit où l'on ne fait que dormir de ceux où s'exercent les activités culturelles, sportives ou de loisir.

La population de notre terre atteindra ou dépassera les 6 milliards d'individus en l'an 2000. Pour la première fois, la majorité d'entre eux vivra dans les villes. A nous de veiller à ce que les conditions et impératifs quantitatifs et qualitatifs qui doivent nécessairement les accompagner, soient remplis de manière au moins satisfaisante.

2. LA NOUVELLE ORGANISATION DE L'ESPACE

"Il ne s'est pas manifesté, dans la population ouvrière, un besoin collectif intense d'habitations nouvelles, à la fois meilleur marché et mieux aménagées. Quant à l'insalubrité et à l'étroitesse des logements ouvriers, ce ne sont pas les ouvriers qui s'en sont rendus compte et qui s'en sont plaints, mais les hygiénistes et les réformateurs."

Face à cette affirmation (du sociologue Halbwachs), qui date, mais qui dans son essence est encore reprise aujourd'hui, il n'est que de se mettre à l'écoute de l'émergence des besoins sociaux des travailleurs et de leurs familles, à partir des insuffisances et des contradictions de la situation présente, à travers les illusions et les fausses solutions actuelles. Un premier essai en ce sens se déroule au Luxembourg à propos de la conception d'un quartier d'habitation (social) de quelques mille logements.

2.1. Le cadre de la concertation

Récusant le prétexte de l'anonymat des futurs habitants, et raisonnant en termes de groupes sociaux, l'initiateur du projet - le Ministre du Logement Social - a instauré le dialogue avec les représentants des organisations représentatives de ces groupes (syndicats ouvriers, syndicats des employés, des fonctionnaires, association des consommateurs, jeunes travailleurs, association de personnes âgées, collectivités immigrées, association familiale, mouvements culturels).

Sans prétendre couvrir toutes les demandes, la mise en place d'une commission d'usagers a donné la structure minimale de concertation entre les responsables techniques et politiques du projet et les futurs habitants.

Une fois précisées les contraintes amenées par le choix du terrain et l'enveloppe financière appropriée, le jeu du dialogue a consisté à reformuler les besoins pour la définition du programme. Constatant que depuis la dernière guerre, le logement social s'était préoccupé de parer au plus urgent, soit de loger les sans abri que ce soit pour cause de destruction ou de croissance démographique, la commission s'est attachée à reconnaître dans les différentes réalisations une absence de possibilité de vie sociale. La disposition des maisons individuelles ou la structure des habitats collectifs s'est organisée dans le sens d'un isolement de la famille, au détriment d'une vie de relations extérieures.

2.2. L'élaboration du projet

Il a donc été décidé d'étudier le projet à l'inverse de ce qui se fait : on conçoit une cellule, que l'on répartit verticalement ou horizontalement, de manière à "protéger" la famille des intrusions extérieures. Sachant que les dispositions techniques peuvent aujourd'hui parfaitement préserver de l'environnement le déroulement de la vie familiale, l'analyse a porté sur les caractéristiques des espaces communs.

C'est au seuil de la porte d'entrée de l'appartement que débutent ces espaces. Depuis les parties communes de l'immeuble jusqu'au centre urbain, en passant par la rue, certaines formes architecturales et urbaines facilitent ou entravent le jeu des rencontres qui est la base du réseau social de chaque individu.

La critique des réalisations fonctionnalistes a permis le choix d'une organisation spatiale générale du plan masse qui reproduit autant que faire se peut les formes d'un tissu urbain classique. Il était entendu par là, qu'au-delà d'un ordre "fictif" des fonctions, soient laissés des "accidents" interstices et ruptures qui viennent casser la monotonie rectiligne.

S'opposant à des formes et des fonctions clairement définies pour trois places centrales, centres lisibles à ce titre, des "accidents de la forme", sans prétendre à une causalité historique, offrent au détour du parcours des rues les causalités suffisantes de rencontre, porteuses de connaissance sociale et de reconnaissance de la forme urbaine. Les cassures s'expriment par des élargissements des **voies** piétonnières qui deviennent des placettes, soit par leur configuration propre, soit par l'équipement qu'elles contiennent (square, fontaine, ou simple jeu de niveaux). Il est à noter que leur configuration non régulière n'acquiert sa valeur qu'opposée à la forme géométrique simple des places et que les analogies structurales sont issues d'un vécu fermement discuté et non pas d'une forme culturellement abstraite.

A décider de ce qu'on nomme pompeusement les espaces verts, la commission a voulu éviter de n'y voir qu'un traitement d'espaces résiduels. Une fois acquis le caractère urbain de l'espace des rues, ruelles et places et rendu, en tant que tel, à sa fonction par son traitement minéral (pavé, macadam, dalle, béton, etc....), il restait à envisager ce qu'on voulait utiliser du terrain restant.

Traité comme un équipement, il a été décidé de réhabiliter le parc d'agrément comme lieu organisé et structuré d'un plaisir esthétique, et, en tant que tel, pôle d'attraction. Si les villes du siècle précédent possèdent cet ornement, le paysagisme moderne en détourne bien souvent sa fonction. Aussi c'est à partir de cet élément que l'on a pu définir des squares plus réduits et conçus en conséquence. A définir l'usage qui est fait de ces parcs et squares et qui implique une discipline minimum, il a été décidé de l'implantation de terrain d'aventures où les enfants pourraient faire du feu, construire des cabanes et user d'un point d'eau. Et puis, pour les plus grands, de vastes terrains en pelouse, bordés d'arbres, renouent avec la tradition populaire : du match de foot au jeu de boules, du pique-nique au simple repos, c'est un lieu de libre activité. Enfin, des espaces boisés permettent l'équilibre écologique et offrent les liens nécessaires avec la nature environnante. Le caractère expérimental du projet a permis de prendre en compte le désir de jardins potagers dans la tradition ouvrière.

Une fois acquis le caractère global des "espaces extérieurs du projet", restait à définir ce que seraient les logements. Principalement axées sur la non ségrégation, les différentes catégories de logements (accession/location; luxembourgeois/étranger; vieux/jeunes; etc...) ont été réparties au hasard. Aussi bien dans la diversité des espaces urbains qu'elles créent, que dans les différentes formes architecturales décidées, les habitations ne comportent donc aucune caractéristique visant à ségréguer. De même les équipements sociaux culturels sont intégrés au logement, à la rue doit-on dire. Conçus à ce titre comme minimum, pour ne pas couper la relation avec le centre historique, ils peuvent

néanmoins en plus des fonctions classiques désormais recensées, se transformer en lieu de réunion, de danse, de manifestation au gré de la demande.

A l'inverse du souci de ne pas créer un ghetto, coupé de la ville existante, il a été demandé que le projet comporte un point fort, centre d'attraction pour l'extérieur, élément d'animation supplémentaire. En tenant compte des éléments historiques environnants, une voie romaine, prétexte à la constitution d'un "musée ouvert", sera reconstituée. La richesse du pays en vestiges historiques permet la formation d'un environnement culturel composé d'objets fixes et d'expositions temporaires. Tout en évitant les spéculations utopistes, la commission a travaillé à définir les points sur lesquels elle pouvait intervenir pour préserver au maximum la qualité de l'habitat.

2.3. Les enseignements

Les travaux réalisés ont prouvé que l'isolement entre experts, exécutants et habitants pouvait se réduire. Ce qui démontre que face à l'ordre spatial qu'instaure le capitalisme, existe bien un besoin d'urbanisme qui lie les impératifs sociaux aux impératifs économiques.

Nul doute aussi que les travaux ont fait surgir les limites propres d'un tel projet. Par la réduction même apportée au nombre des équipements, par le traitement volontairement sobre et bon marché des surfaces restantes, par l'absence de surcharge de signes architecturaux, les représentants des usagers, les experts ont voulu affirmer que l'ensemble social à réaliser n'était pas un tout, et possédait des manques : s'il y a un vide et qu'il est à combler, c'est ailleurs qu'il faudra le chercher, au coeur des rapports sociaux qu'instaure le mode de production capitaliste.

3. LA NOUVELLE ECONOMIE POLITIQUE DE L'HABITAT

3.1. Réaliser le droit au logement

Le droit au logement est multidimensionnel. Il se rapporte au stock de capacité habitable, aux prix des logements et aux garanties de l'habitant; c.à.d.

- . le stock logement doit être suffisant et adapté (du point de vue localisation, taille, confort et caractéristiques) aux besoins existants
- . ce stock doit faire une place à toutes les couches sociales quelque soit leur capacité contributive
- . l'habitant doit être assuré contre le fait de devoir quitter le logement contre son gré.

Or la libre entreprise a démontré, deux siècles d'urbanisation en témoignent à suffisance, son incapacité à assurer ce droit au logement dans ses trois dimensions. Plutôt a-t-elle secrété le logement dit social. Pris en charge par les associations charitables, par quelques grands employeurs ensuite, par les pouvoirs publics enfin, il constitue un essai d'apaisement de la situation **ainsi** créée.

Toute politique visant à assurer le droit au logement doit donc passer par une forte influence publique sur la production du logement.

- 3.1.1. Ceci doit commencer par la maîtrise des prix fonciers qui compromettent aujourd'hui tout projet social. La possession et l'exploitation privée du sol urbain ne créent rien. Elles ne se trouvent donc même pas justifiées par un quelconque mérite d'initiative. La notion même de revenu sur le terrain est à mettre en cause.

Par conséquent seul le retrait du sol de l'économie de marché permettra de lever l'obstacle.

La propriété du sol comme valeur d'usage ne saurait être assimilée à la possession du sol comme moyen d'échange.

Dans une phase intermédiaire il est concevable de limiter simplement les revenus c.à.d. les rentes du sol à un niveau tel que l'investissement foncier ne pourrait plus être considéré comme compétitif ou rentable.

3.1.2. La production, proprement dite, du logement est à peine sortie du stade artisanal que déjà l'avancement des forces productives permet des progrès considérables. Les capacités de production c.à.d. en fin de compte le temps de travail social nécessaire, sont désormais assez grandes pour loger toute la population.

Cependant les rapports de production existants risquent aujourd'hui de bloquer les perspectives que l'industrialisation laisse entrevoir. Les mutations techniques sont en effet corollaires d'une concentration-centralisation du capital surtout en amont de la construction au niveau des matériaux de construction et en aval au niveau du financement et de la promotion.

La politique du logement doit en ce point tendre à la maîtrise du financement pour éviter le gaspillage social issu de la production anarchique du marché (ex: logements vides). En un temps intermédiaire il peut s'agir d'accorder des crédits à taux d'intérêt réduit.

La nouvelle logique du financement sera sélective :

- en encourageant l'avancement des forces productives et en assurant à l'habitant le plein bénéfice technique et économique de ces progrès
- en jugeant de l'adéquation du projet aux besoins sociaux.

3.1.3. L'investissement dans la pierre entraîne l'usage du logement locatif comme moyen de s'accaparer une part de la valeur sociale créée. Le revenu en question est un surprofit sur une valeur déjà créée et réalisée. Il constitue une ponction sur les salaires - frais de reproduction de la force de travail.

La logique même de la propriété immobilière - valeur d'échange va à l'encontre du droit au logement économique. Elle est en outre contradictoire avec le droit au maintien dans les lieux, autre dimension du droit au logement, car le locataire sera dans cette logique, toujours celui qui sera le plus rentable.

C'est cette logique même de la rentabilité maximale qu'il faut lever si l'on veut garantir le droit au logement dans ces trois composantes.

La trame des mesures efficaces s'apparente à celles s'appliquant à la propriété foncière. Le retrait de l'économie de marché doit ici être plus circonspect, car l'évolution historique laisse la trace d'une jouissance immobilière équivalant à une pension de vieillesse.

3.1.4. La politique de l'habitat portera donc essentiellement sur la pierre. Les inégalités sociales feront persister l'inégalité devant l'accès à l'habitat. C'est à la réduction de ces écarts que sera destinée une politique complémentaire d'aide à la personne. Elle sera nécessairement discriminatoire vers le haut, car toute situation d'inégalité ne peut être levée que par une politique inégalitaire.

3.2. Remédier à la ségrégation

Le marché dit libre a provoqué la coupure entre habitat "libre" et habitat "social" (pris en charge par d'autres agents). C'est la loi du profit qui distingue ces "secteurs" et donc en fait les crée.

3.2.1. Cette coupure s'oppose à toute tentative de déségrégation de l'habitat. En premier lieu il importe donc de réunifier l'habitat. Dans l'acceptation commune, cette notion signifie unification du marché et donc disparition de l'habitat vraiment social. Les mesures proposées ici aboutiront au contraire à déconcentrer l'activité des pouvoirs publics en imposant leur présence dans tout le domaine de l'habitat.

De cette façon sera rendu possible le transfert de plus-value (socialisée) entre les différents secteurs d'habitat actuels et la notion de péréquation pourra prendre un contenu réel.

L'unification, ainsi conçue, créera les conditions nécessaires pour rapprocher et mélanger dans l'espace différentes sortes d'habitat et contre-carrer ainsi la ségrégation spatiale - ségrégation sociale actuelle.

3.2.2. Mais la réalisation effective n'en sera pas assurée pour autant. Elle ne le sera que si l'action des pouvoirs est orientée de façon conséquente sur la satisfaction des besoins sociaux. Un important effort de prévision et de conception, dont voici quelques dimensions, est nécessaire à cet effet :

- . mélanger différents types d'habitat c'est faire cohabiter différentes couches sociales.

L'homogénéité sociale d'un quartier ne peut que réduire la richesse potentielle des expériences sociales des habitants. Ceci ne vaut pas uniquement pour les ghettos pauvres, même si c'est là qu'elle est consciemment ressentie. Les beaux quartiers sont, sous ce point de vue, ghetto au même titre.

Il importe cependant de faire la part des besoins, des modes de vie spécifiques tenant de la place de chaque couche sociale dans les rapports sociaux.

Il s'agit dès lors de faire cohabiter différents modes de vie en garantissant l'expression de leur spécificité et en prévenant tout effet de dominance. C'est dire que la voie est étroite.

- . répartir les besoins sociaux sur le vecteur vieux-neuf. En dehors d'opérations spéculatives l'habitat ancien a été insuffisamment pris en compte. Mis à part qu'elle aboutit à un gaspillage de valeurs créées, la sous-évaluation de l'ancien mène à de lourdes conséquences sociales.

Satisfaire les nouveaux besoins par transposition dans les quartiers neufs ne se justifie souvent pas pour des raisons de manque d'espace, mais se révèle la solution la plus facile, au regard des rapports de production dominants, puisqu'elle dispense d'attaquer les rapports de pouvoir dans les zones d'urbanisation établie.

C'est ainsi que les quartiers achevés tendent à vivre sur un temps historique - temps social figé alors que dans les nouveaux quartiers l'émergence de ce temps se fait difficilement.

Si l'action publique se base sur la satisfaction des besoins sociaux elle doit donc tendre vers un tissu urbain sans rupture historique nettement démarquée.

- faire la part de l'accession à la propriété et de la location (étant entendu que certains modèles de financement peuvent mélanger les deux). La nette séparation dans l'espace de ces deux modes d'occupation aboutit elle aussi à biaiser les relations sociales.

Tandis que les quartiers en accession, homogènes du point de vue social et souvent du point de vue âge vieillissent globalement, les quartiers en location démarquent une population mobile.

Les interventions publiques doivent tendre à ne plus marquer le statut d'occupation sur la façade. Ainsi un même ensemble immobilier devra comprendre de façon indistincte des logements locatifs et des logements en accession. Mais encore le statut d'occupation ne sera-t-il pas inhérent au logement, mais à l'habitant. C'est l'habitant qui détermine la destination et le statut du logement.

Afin de se donner le cadre pour une telle action complexe, les pouvoirs publics devront d'abord veiller à harmoniser et à regrouper les multiples canaux de financement hérités des rapièçages et des vicissitudes historiques de la politique de l'habitat.

3.3. Intégrer les dimensions de l'habiter

Dans la mesure où l'habitat ne peut plus se réduire au seul logement, au regard des objectifs visés, les pouvoirs publics devront se donner les moyens d'amalgamer les éléments constitutifs de l'habitat.

- 3.3.1. Au niveau de la conception ceci renvoie à la nécessité d'une planification intégrée de l'urbain. Elle devra s'orienter aux objectifs posés en ce qui concerne le contenu de l'habitat. Il est clair que, dans cet ordre d'idées, le procédé de zoning du tissu urbain **est absolument** contraire à toute vision en termes d'habitat.

Découper le territoire en fonctions revient à affecter d'un contenu social précis et exclusif chaque parcelle, chaque quartier et donc à lui enlever toute autre expression de la vie sociale.

De toute façon le zoning n'a pas été conçu comme une solution en termes de qualité urbaine, mais comme outil pour canaliser légalement l'usage spéculatif du sol (mais non pour l'enrayer).

Le schéma fonctionnaliste travail - logement - loisir (avec ses quelques variantes) est, même sur ses propres prémisses, de plus en plus inapte à rendre compte des retombées spatiales de la socialisation de la reproduction sociale (de l'éducation des enfants à l'apparition d'animateurs sociaux en tout genre).

3.3.2. Pour pouvoir appliquer de tels cadres conceptuels, plusieurs contraintes doivent être levées parmi lesquels l'obstacle foncier est primordial.

Il ne s'agit plus seulement, à ce niveau, de régulariser le revenu de la propriété foncière, mais de contrôler l'usage qui est fait du sol (ce qui en dernière analyse revient à contrôler son prix).

La voie vers la maîtrise foncière par les pouvoirs publics passe par une politique conséquente de constitution de réserves foncières. Cette politique à long terme doit cependant être accompagnée de garde-fous en ce qui concerne les prix des sols.

Le droit de préemption, sur la base de prix de référence largement antidatés, donne l'outil légal, tandis que l'impôt foncier sur la détention du sol procure les moyens de le mettre en oeuvre.

3.3.3. L'analyse du contenu de la notion d'habitat a permis d'esquisser sa relation avec la sphère du travail.

En tout état de cause c'est le processus de production qui détermine au départ les établissements humains. Toute planification urbaine doit partir de là, sous peine de tomber à faux.

Sur le plan opérationnel ceci renvoie à la nécessité de maîtriser la répartition des activités de production. Le mode de localisation de ces activités est aujourd'hui tantôt celui du regroupement autour de grands pôles, tantôt celui de la décentralisation sans qu'il soit pour l'instant

possible de déceler une stratégie dominante uniforme. Probablement s'agit-il bien de stratégies au sens de trame de réaction face à des contraintes qui ne se posent pas de façon identique.

Si de nombreux essais de planification de l'habitat ont été tentés dans les pays occidentaux, rares sont ceux qui ont pu englober le travail. Dans les cas où la création d'emplois était incluse au niveau de la conception (ex: ville nouvelles) sa réalisation n'a jamais été à la hauteur de la prévision.

Toute planification du logement, des équipements etc. ne saurait être que seconde par rapport aux activités de production.

Tout essai qui ne peut intégrer le travail est condamné à un demi-succès c.à.d. à un demi-échec, même les solutions les plus ingénieuses.

Conclusion :

Si l'histoire du développement urbain, du logement surtout social a montré que des progrès sont réalisables à l'intérieur des structures actuelles, elle a prouvé en même temps que ces solutions ne sauraient être que ponctuelles et lourdement hypothéquées.

Seul un changement des rapports de production ouvrira la voie à une solution généralisée des problèmes de l'habitat. Aux habitants eux-mêmes de prendre en main le changement qui à partir de là devient possible.

Ministère de la Famille et du Logement Social

LUXEMBOURG, décembre 1975