Habitat:

Conférence des Nations Unies sur les établissements humains

Vancouver, 31 mai-11 juin 1976

BELGIQUE

RAPPORT NATIONAL

INTRODUCTION

Dans une première partie, le présent rapport aborde divers aspects des tendances en matière d'établissements humains en Belgique.

Ont collaboré à sa rédaction:

MM. C. CRAPPE, Secrétaire général honoraire de l'Institut National du Logement

P. HENDRICKX, Directeur général de l'Administration de l'Urbanisme et de l'Aménagement du territoire au Ministère des Travaux publics

Dr. A. LAFONTAINE, Directeur de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie au Ministère de la Santé publique et de la Famille.

La deuxième partie du rapport est consacrée à la coopération internationale et a été préparée par l'Administration générale de la Coopération au Développement du Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement.

Enfin, dans une troisième partie a été repris un document préparé par M. P. LACONTE, à la suite de la Conférence internationale "Human Well-Being in Cities", organisée à Bruxelles, en avril 1976, par le World Environment and Resources Council (WERC), sous le patronage de M. J. DE SAEGER, Ministre de la Santé publique et de la Famille.

Ière Partie - TENDANCES EN MATIERE D'ETABLISSEMENTS HUMAINS EN BELGIQUE

Chapitre 1: Tendances en matière d'hygiène et de gestion de l'Environnement

Chapitre 2: Urbanisme, aménagement du territoire et équipements collectifs

2.1. Lignes directrices

2.2. Les mécanismes de l'aménagement du territoire

2.3. Directives pour l'équipement collectif d'ensembles d'habitations - élaboration de grilles d'équipements

Chapitre 3: Politique de l'habitat

3.1. Besoins de logements et activités propres à les satisfaire

3.2. Aspects financiers

3.3. Les aides publiques au logement

3.4. Aspects économiques

3.5. Aspects sociologiques

3.6. Aspects techniques

3.7. La désaffectation des logements insalubres irrécupérables et l'amélioration des logements insuffisants

Chapitre 1

TENDANCES EN MATIERE D'HYGIENE ET DE GESTION DE L'ENVIRONNEMENT

La Belgique est un pays industrialisé à très forte densité de population et de ce fait, la protection et la gestion de l'Environnement sont d'un intérêt encore plus impérieux et plus urgent qu'ailleurs.

Le développement du secteur tertiaire a amené une concentration urbaine plus importante et une extension de ces zones urbaines par la conurbanisation des zones rurales limitrophes.

Les cinq centres urbains les plus importants se partagent une population d'environ 3.000.000 d'habitants (1971) sur un total d'environ 10.000.000 d'habitants : Bruxelles, Antwerpen, Gent, Liège, Charleroi.

De ce fait, de nombreux problèmes d'hygiène et de gestion de l'Environnement sont posés aux responsables, notamment en ce qui concerne :

- la protection de l'eau
- la protection de l'air
- l'élimination des déchets
- la lutte contre le bruit
- la protection contre la radioactivité

La conurbanisation a entraîné par ailleurs la création de nouvelles voies et de nouvelles infrastructures, nécessaires au point de vue économique pour une meilleure communication entre les différentes industries, les grands centres urbains et les zones rurales ou semi-rurales périphériques.

La Belgique est en outre une plaque tournante entre plusieurs pays pour l'acheminement des matières premières (la France, la Grande Bretagne, les Pays-Bas, la République Fédérale d'Allemagne), sans compter le rôle de Bruxelles comme "capitale" politique de la Communauté Européenne.

Le développement des infrastructures routières et l'extension des zones urbaines, l'industrialisation et le développement économique ont largement contribué à diminuer les zones naturelles de notre pays déjà si exigu et l'évolution a tendance à s'amplifier si l'on n'y prend garde.

Devant la pression des évènements, il y avait donc urgence à promouvoir de nouvelles mesures de protection de l'environnement pour contrôler et éliminer au maximum les nuisances.

Certaines de ces mesures sont déjà en application ou se développent : elles doivent aboutir à court terme à des réalisations satisfaisantes avec une participation active de l'Etat mais aussi des industries et des services intéressés.

Les orientations en matière d'hygiène de l'environnement dépendent du Département de la Santé publique et de la Famille : elles visent la lutte contre les différentes formes de nuisances et de pollutions. Elles visent la protection des eaux et de l'air, la destruction des immondices ménagers et des déchets industriels ainsi que la lutte contre le bruit et contre les radiations.

Les initiatives prises dans ces domaines s'étendent de la recherche scientifique à l'élaboration de lois et règlements et au contrôle de leur application. Elles visent à lutter contre les pollutions existantes mais elles tendent en même temps à prévenir la détérioration de l'environnement par une action sur les milieux industriels et commerciaux pour les amener à des technologies plus propres pour améliorer la récupération et la réutilisation des déchets et par un effort d'éducation et d'information du public pour lui faire comprendre l'importance de l'environnement humain aussi bien dans le milieu urbain que rural.

La politique suivie porte à la fois sur l'amélioration de la qualité de la vie en milieu urbain et en milieu rural tout en tentant de sauvegarder ce qui subsiste encore du milieu naturel.

Les efforts faits par la Belgique au plan national tant dans le domaine de la recherche que dans le domaine de la réglementation et de l'organisation du territoire sont coordonnés avec ceux des organismes des Nations Unies comme le PNUE, l'OMS, la FAO, la CEE ou ceux des organismes internationaux comme le Benelux, le Marché Commun, l'OCDE, le Conseil de l'Europe. Ils s'efforcent de s'intégrer dans le cadre des conventions actuellement mises en oeuvre et ils visent en même temps à l'élaboration des directives et des recommandations de la Communauté européenne, qui à leur tour servent de base aux mesures législatives et réglementaires nationales.

1. LA PROTECTION DES EAUX

En matière de protection des eaux, le Département de la Santé publique et de la Famille se préoccupe activement de l'application de la loi du 26 mars 1972 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Afin de permettre l'établissement d'une politique cohérente pour l'ensemble d'un besoin hydrographique, cette loi a retiré à l'autorité communale, l'initiative en matière de construction et de gestion des stations d'épuration. En application de cette loi, de nouvelles normes de rejet qui seront applicables aux entreprises et aux collectivités avant 1980, ont été fixées.

De même, un arrêté royal a été promulgué permettant une intervention dans les frais d'investissement consentis par les entreprises ou les collectivités pour l'épuration des eaux résiduaires, conformément aux dispositions de la Communauté économique, c'est-à-dire applicable aux seules entreprises existantes, pour une période limitée à 6 ans et à des taux dégressifs. Cette mesure est destinée à accélérer les travaux d'épuration dans les entreprises existantes.

Par ailleurs la Belgique s'efforce d'accélérer la mise en oeuvre des différentes conventions signées ou près de l'être concernant les actes internationaux visant à résoudre les problèmes des pollutions transfrontières des eaux douces et des eaux saumâtres : convention de Strasbourg sur la protection des cours d'eaux internationaux, convention de Paris sur la protection des mers et des estuaires contre les polluants d'origine terrestre, convention d'Oslo, convention de Londres, directives de la Communauté européenne, accord bi ou multilatéral avec les pays voisins. Indépendamment de ses activités scientifiques, légales et réglementaires, le Département a consacré dans le courant des années 1974 et 1975 une somme totale de plus de 100 milliers de dollars à des travaux d'assainissement et d'installations d'épuration, soit sur la forme de subsides soit comme investissements directs.

2. LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION DE L'AIR

La lutte contre la pollution de l'air est basée sur la loi du 28 décembre 1964, pour laquelle des arrêtés d'éxécution ont déjà été pris :

a) pour la prévention de la pollution atmosphérique provenant des installations de chauffage tant d'origine domestique qu'industrielle ;

b) pour la création de zones de protection spéciale contre la pollution atmosphérique dans les régions à forte densité de population.

Il y a lieu également d'attirer l'attention sur le réseau de mesures de la pollution atmosphérique.

A cet égard, un réseau télémétrique a été installé dans les cinq agglomérations et dans les zonings industriels d'Antwerpen, Bruxelles, Charleroi, Gent et Liège.

Il s'agit d'un réseau de mesure parmi les plus modernes et les plus complets existant à ce jour.

Il permet le dépistage d'une douzaine de polluants et les renseignements relevés sont transmis en permanence vers des centres spécialisés régionaux et vers un centre national chargés de les interpréter et de les exploiter. Ils permettent à la fois une surveillance et l'instauration d'un système d'alarme.

3. DECHETS SOLIDES

L'élimination des déchets solides tant ménagers qu'industriels est caractérisée par :

a) l'inventaire détaillé réalisé dans les différentes provinces en vue de connaître les quantités exactes et la composition des différents déchets industriels et ménagers ;

b) la mise en oeuvre d'une loi sur les déchets toxiques préparée par le Département du Travail et de l'Emploi en vue de les contrôler et de les éliminer ;

c) l'élaboration d'une loi relative aux déchets organisant sur le plan provincial et régional la collecte et le traitement des immondices, ces questions étant, jusqu'à présent, de la compétence des autorités communales ;

d) les études approfondies sur les possibilités de recyclage de divers détritus et sur les conséquences technologiques, commerciales, juridiques et financières qui en découlent.

Dans l'état actuel des recherches, il semble qu'une orientation entièrement nouvelle dans la destination des ordures soit indispensable.

On estime notamment souhaitable de construire des centres importants de traitement sélectif et de récupération des résidus (pour 200 à 400.000 habitants).

A l'heure actuelle, on procède à la destruction d'un tiers environ des ordures au moyen de procédés modernes ; pour le reste c'est l'épandage. Celui-ci n'est cependant plus permis que pour une durée limitée et dans l'attente à court terme d'une solution plus rationnelle. On peut prévoir que d'ici 8 à 10 ans tous les terrains d'épandage seront fermés. Ceux-ci doivent être recouverts d'une couche d'un mètre de terre arable et plantés d'arbres.

Les autorités sont convaincues que la solution du problème des déchets solides ne doit pas être recherchée uniquement dans leur destruction mais bien dans une utilisation plus rationnelle des matières premières entrant dans la fabrication des produits et la mise en oeuvre de procédés évitant la création des déchets.

Cela suppose non seulement la reconversion de certains processus de production mais également et surtout un changement de mentalité de la population, une information appropriée et une réorientation de la publicité en vue d'éviter une surconsommation de matières premières et une surproduction de produits de luxe ou d'emballages.
Au cours de l'année 1975 plus de 25 millions de dollars ont été accordés par l'Etat sous forme d'allocation, qui ont été consacrés à la construction d'installations pour la destruction des immondices.

4. LE BRUIT

L'être humain semble s'y adapter aisément, et pourtant le bruit constitue en fait, une source non négligeable de détérioration de la santé tant physique que psychique.

La densité de la circulation tant ferroviaire qu'automobile a accru considérablement le problème de la gêne acoustique dans les zones urbaines surtout mais également dans les zones rurales traversées par de plus en plus de voies à grande circulation par les transports lourds. Les constructions réalisées au cours des décennies précédentes n'ont pas toujours tenu compte des principes d'insonorisations.

La tendance existe à créer davantage de zones de silences et à circulations pédestres au sein des villes ainsi qu'à améliorer les conditions d'insonorisation tant au niveau des sources de bruits qu'au niveau de la transmission des vibrations.

4. LA RADIOACTIVITE

Face à la crise de l'énergie, comme d'autres, notre pays s'oriente vers un usage accru de l'énergie nucléaire.

Les dispositions en vigueur, sont basées sur les normes de base de l'Euratom, et, elles mêmes inspirées des recommandations de la Commission internationale de Protection Radiologique, visant à assurer la protection des populations et des travailleurs contre les dangers des radiations ionisantes, électromagnétiques ou corpusculaires.

L'implantation des installations nucléaires comme d'ailleurs, l'implantation des centrales énergétiques et des industries polluantes pose d'ailleurs à la Belgique des problèmes aigus d'une part en raison de l'exiguité des surfaces territoriales encore disponibles et d'autre part en raison de l'acceptabilité des charges polluantes, physiques ou chimiques.

5. ENVIRONNEMENT HUMAIN ET FACTEUR PSYCHO-SOCIOLOGIQUE

Si la pollution du milieu par les agents physiques et chimiques est une préoccupation majeure, les autorités et en particulier les autorités sanitaires comme l'a souligné l'Assemblée Mondiale de la Santé en mai 1975, le Ministre J. DE SAEGER tient à souligner l'importance des facteurs psycho-sociaux de l'environnement humain. Bien des problèmes restent à résoudre, la nécessité de leur solution est d'autant plus urgente que les maladaptations aux conditions d'habitat, surtout urbain, semblent évoluer vers une aggravation constante malgré les progrès de l'urbanisation et de l'architecture : il est important de promouvoir les recherches tant au niveau primaire des phénomènes psychiques et physico-psychiques associés à l'environnement qu'au niveau secondaire des structures sanitaires indispensables en vue d'identifier précocement, de prévenir et de guérir les affections qui en résultent. Il est certain que dans les secteurs de la vie de l'être humain qui peuvent peser dans la désadaptation psycho-sociale (logement, milieu familial, groupe de population, cadre professionnel et scolaire, déplacements, loisirs, sommeil, organisation des soins de santé, etc....) l'organisation de l'habitat sur le plan régional, rural et urbain, exerce une action fondamentale : le respect du noyau familial, du hameau, de la paroisse ou du quartier, l'organisation des contacts et des transports, l'humanisation des services et du logement doivent être l'objet d'une attention particulière.

CONCLUSION

Compte tenu de l'exiguité du territoire et de la densité de la population, l'hygiène de l'environnement pose des problèmes aigus et urgents et la protection de ce qui reste du milieu naturel est une impérieuse nécessité. Une meilleure gestion du milieu exige par ailleurs une coordination des efforts : c'est ce qui a amené la création d'un Comité interministériel de l'environnement et d'un secrétariat d'Etat dépendant du Premier Ministre qui veille à ce que les diverses administrations et organismes agissent de manière coordonnée en matière d'environnement. L'application de mesures concertées doit notamment améliorer la qualité des établissements humains et doit veiller à leur assurer à la fois le confort optimum, l'élimination des nuisances et leur intégration dans le milieu naturel.

Naturellement de telles mesures ne peuvent être appliquées sans la collaboration active de la population : une telle collaboration ne peut être acquise que par une information adéquate et par la formation appropriée de tous ceux qui ont leur part de responsabilités.....

Chapitre 2

2. Urbanisme, aménagement du territoire, et équipements collectifs

2.1. Lignes directrices

Un des soucis majeurs de l'aménagement est de fixer des infrastructures permettant une répartition de la population sur le territoire afin notamment d'assurer des communications faciles entre le logement d'une part et les lieux d'emploi et d'enseignement d'autre part.

D'étroits liens de causalité existent entre le développement démographique et celui de l'emploi. Des recherches ont montré que lorsque, dans une région déterminée, la population active y domiciliée et le nombre d'emplois offerts augmentent, au cours d'une période donnée, dans une proportion plus grande que celle de la croissance moyenne du pays, la population globale croît, elle aussi, davantage que pour l'ensemble du pays.

En confrontant l'évolution régionale des phénomènes d'emploi et de logement avec la situation de l'habitat: qualité et assainissement du patrimoine ainsi que construction nouvelle, on constate que c'est dans les régions où la population et l'emploi enregistrent une évolution déficitaire par rapport à la moyenne nationale, que l'habitat est le moins satisfaisant et l'activité la moins grande en matière de construction et d'amélioration.

A leur stade actuel, les études entreprises n'ont pas permis de définir avec exactitude les relations très complexes qui unissent l'évolution de la population, celle de l'emploi, l'état de l'habitat et celui de son environnement. Elles ont néanmoins mis l'accent d'une part sur l'obligation imposée à de nombreux travailleurs d'effectuer des déplacements exagérés pour se rendre à leur travail et d'autre part sur l'insuffisance des équipements collectifs, spécialement dans les régions peu agglomérées.

La solution idéale consisterait en des plans globaux d'aménagement fixant l'importance des groupements humains répartis sur le territoire national, le volume des emplois dûment localisés, les moyens de communication, les équipements collectifs, les réserves naturelles.

En fait, on a pris des mesures d'ordre économique permettant de réaliser ces vues sans pour autant qu'il existe un plan d'ensemble. Ce sont les lois d'expansion économique aux termes desquelles l'Etat octroie des avantages importants aux entreprises qui s'installent dans des zones déterminées souffrant de manque d'emplois. Des programmes de travaux ont été fixés et réalisés à l'effet de doter les zones industrielles créées en application de ces lois des infrastructures nécessaires. Les interventions de l'Etat dans ces domaines ont été et restent très importantes. Il serait sans doute souhaitable de vérifier si les résultats des efforts consentis s'inscrivent dans un aménagement cohérent du territoire.

Une attention spéciale s'attache à doter les nouveaux quartiers d'habitation des équipements collectifs indispensables. La multiplicité des administrations dont dépendent les équipements et la complexité des rouages administratifs font que la synchronisation de la construction des logements et des équipements n'est pas toujours réalisée. Des efforts sont faits actuellement pour résoudre ces problèmes, dans le cadre de la régionalisation administrative du logement et de l'aménagement du territoire. Dans ce même courant, sont pratiquées des études pour établir des directives pour l'équipement collectif des ensembles d'habitation sur base d'une grille d'équipements (voir 2.3.). Il ne serait pas d'habitat acceptable ni d'urbanisme valable, sans un environnement dont l'hygiène soit assurée.

2.2. LES MECANISMES DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'Aménagement du Territoire est au sens le plus fort, une politique ayant pour but d'aboutir à une nouvelle organisation de l'espace et de l'habitat de l'homme, à un environnement optimal capable de prou vre aux hommes et à leurs communautés de meilleures conditions de vie tant matérielles que morales.

La participation effective à la conception et à la mise en oeuvre des plans d'Aménagement constitue un des droits et devoirs primordiaux de l'homme dans une société démocratique. Ces droits et devoirs doivent pouvoir s'exercer par l'intermédiaire des représentants de la population, élus aux niveaux européen, national, régional et local et, en consultation avec les représentants des communautés professionnelles, sociales,économiques et culturelles.

L'Aménagement du Territoire est aujourd'hui un moyen pour l'homme et ses communautés de contribuer à l'Aménagement de la société dans laquelle il veut vivre.

L'Aménagement du Territoire peut avoir des contenus divers. Il peut viser simplement à organiser l'utilisation du sol en fixant sa destination par référence aux différents besoins de la population (développement) pour une période déterminée ou être plus complet en visant à accompagner les plans cartographiques par des programmes localisés d'investissements publics indispensables pour réaliser les vocations indiquées pour le meilleur devenir des populations et par les moyens financiers nécessaires répartis géographiquement et chronologiquement.

En Belgique, l'Aménagement du Territoire est élaboré sur des bases économiques, sociales et esthétiques mais l'approbation des plans n'est pas actuellement accompagnée de programmes d'investissements publics quoique le Bureau du Plan emploie nos plans d'Aménagement comme plans de référence.

De plus en plus la "régionalisation" a fait son chemin et la révision constitutionnelle de 1970 a consacré le principe de l'existence en Belgique de 3 régions : la région wallonne, la région flamande et la région bruxelloise (art. 107 quater de la Constitution).

Plus récemment, la loi du 1er août 1974 a désigné les matières pour lesquelles une politique régionale différenciée se justifie. L'Aménagement du Territoire et l'Urbanisme en ce compris la politique foncière, le remembrement des biens ruraux, l'assainissement des sites industriels désaffectés ... fait partie des matières régionalisées.

L'Aménagement du Territoire est donc actuellement de la compétence de 3 Ministres ou Secrétaires d'Etat régionalisés les problèmes nationaux et internationaux restant de la compétence d'un Ministre National à savoir le Ministre des Travaux Publics.

De plus en plus, il est question de planification régionale, par laquelle on vise la croissance régionale dans le but d'assurer un accroissement du niveau de vie sur la totalité du territoire et outre cela, tempérer les inégalités régionales par la stimulation du développement des régions moins favorisées.

L'Aménagement du Territoire manifeste ici un souci de coordination : établissements industriels, création d'un parc régional, construction d'autoroutes etc... ne sont pas vus séparement des opérations d'Aménagement du Territoire.

2.21 Les Plans d'Aménagement - Bref historique

En Belgique, l'aménagement du territoire est défini par la loi organique du 29 mars 1962 modifiée par les lois du 22 avril 1970 et du 22 décembre 1970.

Selon ces lois, l'aménagement du territoire national, des régions, des secteurs ou sous-régions et des communes est fixé par des plans.

Il doit être conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du Pays.

Les plans régionaux et de secteur sont dressés à l'initiative de l'Etat, les plans communaux à l'initiative des communes.

Au niveau régional, encore que des études entreprises dès 1948 aient débouché sur des programmes de développement et d'aménagement couvrant la totalité du territoire national, il n'a pas été possible, jusqu'à présent, de les mener jusqu'à l'approbation royale étant donné que les structures politiques de l'heure n'autorisaient pas une telle opération.

D'autre part, peu de communes avaient dressé leur plan d'aménagement.

C'est pourquoi il a été procédé à l'établissement de plans de secteurs dont la caractéristique est de répondre au double souci d'assurer par des options fondamentales une programmation économique et sociale et par leur expression planologique et réglementaire, la fixation des destinations au sol.

Les options socio-économiques répondant à des vues d'aménagement au niveau national furent :

- arrêter la dispersion de l'habitat ;
- protéger les espaces ruraux et agricoles nécessaires à la viabilité et à la rentabilité des exploitations existantes ou à créer ;
- assurer la disponibilité des zones nécessaires à l'expansion économique (zonings industriels, artisanaux, de service, touristiques) ;
- protéger les sites naturels tout en répondant aux besoins du tourisme et de la seconde résidence ;

- coordonner les diverses décisions relatives à l'affectation du sol et notamment réserver les tracés des grandes infrastructures.

2.22. Les plans de secteur

Avant de décrire les démarches qui conduisent au projet de plan de secteur, il est utile de souligner les caractéristiques essentielles des travaux.

1. Les études portent sur l'ensemble du territoire national; c'est-à-dire pour les espaces ruraux et les espaces urbains.
2. Elles sont toutes menées suivant les mêmes normes.
3. Elles sont réalisées sous l'égide de l'Etat mais avec l'aide de groupes d'études interdisciplinaires dont la mission est limitée par un contrat-type.
4. Toutes les autorités et instances nationales, régionales et locales d'intérêt public et d'intérêt privé, intéressées à l'aménagement du territoire, sont associées à l'élaboration des plans.

A. LES OPTIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES AU NIVEAU DU SECTEUR

Ces options sont basées sur les études régionales précédemment publiées et mises à jour et sur toutes autres études connues. Elles tiennent compte de toutes les décisions et de tous les projets connus des diverses autorités dont l'action occupe le sol et sont complétées par les propositions des autorités régionales et locales intéressées au développement et à l'aménagement du territoire.

L'analyse doit comporter non seulement les renseignements statistiques et l'évolution normale et naturelle des diverses composantes démographiques, économiques et sociales du secteur mais surtout des propositions pour un meilleur avenir.

Il doit donc apparaître d'une manière distincte :

1. l'évolution normale et naturelle prévisible et sa problématique ;
2. l'évolution probable en suite d'interventions proposées et sa problématique.

La perspective du plan est l'année 1980.

B. LES CONSULTATIONS RELATIVES AUX OPTIONS

Les textes, diagrammes et cartes sont publiés et transmis à toutes les autorités et instances nationales, régionales et locales intéressées en vue des consultations.

Sur le plan national

Tous les départements ministériels et autres autorités publiques sont invités à se prononcer en ce qui les concerne, sur les options proposées et sur les localisations. Les départements peuvent consulter pour leur compétence tous les groupements publics et privés qu'ils jugent utile.

Après examen détaillé et communications de rapport, chaque étude fait l'objet d'une ou plusieurs journées de discussions par département ministériel. Ces discussions rassemblent les fonctionnaires responsables du département consulté, le groupe d'étude et les fonctionnaires de l'Inspection générale de la Politique Générale de l'Aménagement du Territoire.

La position du département consulté est consignée par écrit éventuellement après décision du Ministère compétent.

Parallèlement, les documents ont été envoyés aux autorités provinciales, aux autorités communales et à toutes les instances publiques et privées du secteur intéressées à l'aménagement du territoi (syndicats agricoles, syndicats professionnels, chambre de commerce, fédérations de tourisme, intercommunales, etc.).

Un comité de liaison est d'ailleurs installé par secteur à l'initiative des autorités provinciales pour qu'il y ait collaboration permanente entre les auteurs de projet, l'administration responsable et le secteur.

Toutes ces autorités sont invitées à faire connaître leurs appréciations, critiques, suggestions par écrit. Celles-ci sont transmises aux autorités provinciales, aux auteurs de projets et à l'Inspection Générale précitée.

A l'initiative des autorités provinciales sont alors organisées des rencontres par groupes de communes où toutes les autorités consultées sont invitées. Les auteurs de projet répondent aux critiques et indiquent déjà les modifications admises compte tenu des décisions tirées des consultations nationales et de celles prises par l'Inspection générale. Au cours de ces réunions, de nouvelles propositions peuvent être présentées et discutées.

Néanmoins les explications données au cours de ces réunions, les autorités consultées peuvent encore déposer un mémoire aux autorités provinciales qui l'examinent et le transmettent avec avis à l'Inspection générale qui apprécie en tenant compte de tous les éléments en sa possession ou, s'il échet, en consultant à nouveau le département concerné.

C. INVENTAIRE DES SITUATIONS EXISTANTES ET DES ENGAGEMENTS JURIDIQUES AU SOL

Pendant la rédaction des options et leur discussion dans les consultations, on relève sur cartes à 1/10.000 toutes les affectations réalisées effectivement : constructions, industries, agriculture, etc.

Elles sont complétées par toutes les décisions officielles engageant la vocation du sol : plans communaux, lotissements autorisés, infrastructures prévues et toutes autres décisions connues.

En outre, les réservations, protections et interdictions souhaitées sont mises également sur cartes : priorités agricoles, sites à protéger, zones inondables, réserves de carrières...

D. ELABORATION DE L'AVANT-PROJET DE PLAN

Sur base des options corrigées comme il est dit ci-avant, les cartes d'affectation sont élaborées par arbitrages successifs en tenant compte des situations existantes irréversibles ou non.

Chaque besoin fait préalablement l'objet d'une carte-facette théorique d'implantation fonctionnelle qui est également rapprochée des autres éléments.

On dresse ainsi progressivement des cartes de synthèse de plus en plus complètes et précises dont la dernière est l'avant-projet de plan de secteur qui tient compte de tous les éléments retenus depuis les débuts des travaux.

E. CONSULTATIONS RELATIVES A L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de plan comprend une partie justificative rappelant l'essentiel des options et leur traduction spatiale et une partie explicative pour donner la portée exacte des indications du plan.

Partie justificative

a) Résumé des options fondamentales admises sous une forme globale, soit le développement souhaité ;

b) Rappel de la traduction spatiale des exigences économico-sociales soit l'aménagement prévu en fonction du développement souhaité dans les domaines suivants ; les diverses résidences y compris le camping et le caravaning, l'industrie, l'agriculture, les protections diverses, les infrastructures, les équipements communautaires ;

c) Position des administrations compétentes en ce qui concerne les modifications prévues au réseau d'infrastructure ...

Partie explicative

a) Justification des zones d'affectation notamment par rapport aux zones prioritaires agricoles, aux inventaires des sites et autres documentations de référence ;

b) Justification des modifications importantes prévues pour les infrastructures.

Ces documents sont soumis aux mêmes consultations que les options mais ici les autorités communales sont consultées une à une par des visites sur place.

Par ces séances de conciliation, les pouvoirs locaux ont l'occasion de s'exprimer et de proposer des modifications aux documents imprimés que l'on croit toujours impérativement définitifs alors qu'ils ne sont qu'à ce stade des documents de travail.

Il faut souligner que ces consultations très largement démocratiques n'étaient pas imposées par la loi. Elles traduisent la volonté du département de prévoir l'aménagement du territoire avec la collaboration de tous.

F. ENQUETE PUBLIQUE

Le dossier complet avec les conclusions définitives est soumis au Ministre ou au Secrétaire d'Etat qui statue et décide de mettre le plan et les documents annexés à l'enquête publique.

Une nouvelle publication est réalisée pour satisfaire à cette enquête.

L'ouverture de l'enquête publique est décidée par un arrêté ministériel qui donne valeur réglementaire au projet pour une période de trois ans.

Des 48 plans de secteur couvrant la totalité du territoire national, 34 sont déjà approuvés par le Ministre ou le Secrétaire d'Etat compétent.

...

G. LA MISE A JOUR ET LES PLANS COMMUNAUX

Le département continuera avec les autorités régionales et provinciales et avec tous les départements intéressés par l'aménagement du territoire, à suivre l'évolution économique et sociale sous l'angle particulier des besoins des régions et secteurs dans le cadre d'une politique d'ensemble.

Cette planification physique basée sur les besoins économiques et sociaux des secteurs doit être rapprochée des orientations qui seront prises dans le cadre de la planification et de la décentralisation économiques.

Le plan de secteur est donc avant tout un plan de cohérence indispensable au sol pour le développement harmonieux du secteur.

Le plan a une valeur constructive au service des tendances décelées, des orientations projetées ou souhaitées, sans être entièrement certain qu'elles seront suivies et que les moyens seront mis à leur disposition, en quantité, en valeur et à temps.
En d'autres mots, il met l'aménagement du secteur au service d'un développement.

Les difficultés qui apparaîtront dans l'exécution montreront vraisemblablement que la recherche doit être plus approfondie dans tel ou tel domaine et que l'interdépendance des actions est à certains égards coercitive pour chacune d'elles. Cette orientation a déjà été traduite dans les études touristiques entreprises en collaboration avec le Commissariat Général au Tourisme et l'Economie régionale.

La perspective du plan a été fixée à une dizaine d'années.

Fixer une perspective plus lointaine manquerait de réalisme car, nul ne peut présumer dès maintenant de la conjoncture que le secteur connaîtra après 1980. Il convient d'ailleurs de noter que si un bouleversement inattendu se manifeste dans le développement du secteur ou d'une commune, le plan sera remis sur le métier.
En outre, le législateur a prévu qu'un plan d'aménagement communal peut au besoin déroger au plan de secteur. Il est d'ailleurs souhaitable que les communes s'appuyant sur les données du plan de secteur, dressent rapidement leurs plans général et particuliers pour corriger, préciser les indications de base dans le cadre de la politique communale qu'elles souhaitent mener en la justifiant dans le cadre de l'intérêt régional.

2.3. Directives pour l'équipement collectif d'ensembles d'habitations - élaboration de grilles d'équipements

Lors de la réalisation de nouveaux ensembles d'habitations ou lors de la rénovation d'entités existantes, les autorités et les auteurs de plans et de projets, rencontrent le besoin d'un ensemble optimal d'équipements.

Dans beaucoup de cas la solution de ce problème est fortement déterminée par des circonstances de temps et de lieu : limitations budgétaires, manque d'information scientifique, absence d'une vision d'ensemble chez les maîtres d'ouvrage ou chez les auteurs de projets, etc.

En outre les équipements répondant aux différentes fonctions - travail, commerce, trafic, récréation, éducation - sont souvent traités par des schémas différents de normes, ce qui rend évidemment fort difficile la réalisation d'un ensemble intégré d'équipements.

2.31. Nécessité d'une grille intégrale d'équipements

Le volume des complexes actuels de logements, la volonté d'accroître le bien-être, l'opportunité de généraliser l'information, de même que les exigences toujours plus grandes des habitants vis-à-vis de leur environnement immédiat et des équipements collectifs, rendent nécessaire une approche intégrale et plus scientifique de la problématique de l'équipement.

Dans ce cadre doit être situé le développement des "grilles d'équipements" c'est-à-dire des schémas de normes directrices quantitatives et qualitatives pour la réalisation optimale des différents équipements collectifs, considérés dans leurs rapports réciproques et désservant un niveau bien déterminé d'entités de logements.

La nécessité de semblables systèmes intégrés de normes peut être démontrée notamment par des arguments sociologiques, économiques et urbanistiques.

a) "Habiter" ne signifie pas seulement être soi-même dans un milieu familier (habitation), mais également être avec d'autres et s'extérioriser (l'environnement de l'habitat).
En partant de cette considération sociologique, il est clair que les responsables de la politique du logement ne doivent pas seulement veiller à ce que les habitants aient un toit au-dessus de leur tête, mais également à ce qu'ils puissent disposer d'un ensemble d'équipements urbains leur permettant de donner un enseignement à leurs enfants, de faire leurs achats, de se rencontrer, de se détendre, de faire du sport.

De la composition et de la conception des équipements de quartier dépendra le fait qu'un groupe de logements se développera en un ensemble viable ou se dégradera en un assemblage de cellules de logements isolés.

Les expériences de villes nouvelles (grands ensembles - new towns) ont suffisamment démontré que la réussite de ces unités nouvelles de logements, dépend en première instance d'un équipement urbain adéquat.
L'absence d'un assortiment équilibré d'équipements commerciaux, éducatifs, récréatifs, sanitaires et autres, peut faire dégénérer certaines villes en complexes de verre et de béton, ternes, désolés et sans âme.
Cette situation a pour effet d'empêcher les contacts entre les habitants, de freiner la naissance d'une vie sociale animée, d'engendrer la morosité chez les femmes au foyer et même de fournir un terrain propice à la criminalité.

Le fait que beaucoup de nos faubourgs, situés à la périphérie de grands conglomérats urbains, sont devenus des "villes-dortoirs" doit également être attribué à l'absence d'un ensemble cohérent d'équipements.

b) La disponibilité de normes valables d'équipement est également importante du point de vue économique.

En effet, même l'équipement des plus petites entités entraîne des frais élevés qui doivent être supportés directement ou indirectement par les contribuables.

Une planification efficiente des équipements collectifs aidera à utiliser efficacement les deniers publics dans l'intérêt de la collectivité.

c) La question de l'équipement des quartiers est, par sa nature, surtout importante du point de vue urbanistique.

Les options prises en la matière comportent souvent une intervention importante dans le tissu urbain existant.

L'implantation d'équipements doit tenir compte des constructions existantes et des sites.

Ces équipements nouveaux ont des conséquences pour plusieurs générations : les auteurs de projets doivent donc tenir compte des futurs développements éventuels des entités d'habitations, considérées en elles-mêmes ou en relation avec l'environnement.
Ils doivent par conséquent prévoir des installations flexibles et polyvalentes.

2.32. Caractéristiques d'une grille optimale d'équipements

Une grille d'équipements doit - comme on l'a déjà exposé précédemment - s'appuyer sur des éléments quantitatifs et qualitatifs.

a) Une grille d'équipements sans indications quantitatives est inimaginable.

Suivant leur nature, les différents équipements ont des exigences en matière de : superficie minimale (en fonction du volume et de la densité de la population, et de l'ampleur du groupe d'habitants), distance entre les équipements et la population déservie, nombre minimal d'usagers potentiels (rayon-taille) en vue de la rentabilité des équipements, etc.

Une étude réalisée à la demande de l'Institut national du logement, a démontré cependant qu'une approche normative quantitative ne suffit pas :

- les expériences acquises dans plusieurs "villes-nouvelles" ont conduit à une attitude critique vis-à-vis de l'approche normative. L'habitat anonyme, l'environnement monotone, le manque de possibilités d'animation sont des éléments qui poussent les planologues à chercher des alternatives à l'approche purement normative ;
- l'approche purement normative laisse insuffisamment de créativité et de liberté aux gens tant individuellement qu'en groupe. L'auteur du projet va, en collaboration avec des collègues d'autres disciplines, prescrire par ses schémas rigides de normes, comment les gens vivront, où et comment les enfants pourront jouer, de quelle façon les habitants pourront se détendre;
- des approches purement normatives peuvent éventuellement avoir un sens lors de la réalisation de macro-ensembles de logements. En Belgique cependant, où il s'agit surtout de constructions nouvelles de petite taille, souvent reliées aux constructions existantes, cette méthode d'approche est inadaptée.

b) L'étude en question arrive à la conclusion que l'approche quantitative devrait aller de pair avec une approche <u>qualitative.</u>
Cela signifie qu'il faut tenir compte d'un certain nombre d'éléments de base ou de critères qui déterminent ou codéterminent le contenu et la forme de l'habitat et du milieu résidentiel et qui influencent dans une grande mesure les caractéristiques quantitatives des équipements urbains (nature, nombre, volume, conception et localisation des éléments d'équipement).

Les points suivants sont notamment à prendre en considération :

- le respect des valeurs physiques et sociales initiales ;
- le respect de la sécurité, de l'hygiène, de l'intimité et des contacts sociaux des habitants ;
- l'influence des facteurs socio-économiques : revenus, statut social ;
- déterminants urbanistiques : type de constructions, exigences spatiales de certains équipements ;
- prescriptions techniques et seuils d'une exploitation rentable des installations (rayon-population) ;
- réalisation des équipements par l'initiative publique ou privée ;
- participation des habitants concernés ;
- évolution de la vie sociale, p.e. augmentation du travail professionnel des femmes (mariées), modifications dans l'utilisation des loisirs.

Ces facteurs et d'autres encore constituent pour ainsi dire le point de départ d'un "examen de conscience" chez les instances concernées par les projets d'équipement.
Après avoir confronté ces projets aux conditions locales, les auteurs peuvent composer une grille d'équipements tenant compte au maximum de la situation locale et des voeux des habitants concernés.

Chapitre 3

3. Politique de l'habitat

Principes essentiels

Les principes suivants sont généralement admis et appliqués.

- La politique de l'habitat doit s'inscrire dans le cadre d'un aménagement rationnel du territoire.
- La population a droit au logement. La collectivité est responsable du respect de ce droit. Elle a pour devoir de mettre chaque ménage en mesure de disposer d'un logement distinct, sain, confortable et adapté à ses besoins.
- Cette responsabilité implique que la collectivité doit accorder l'aide indispensable à l'accession au logement, en propriété ou en location.
- Les modalités de cette aide sont à arrêter dans le souci de limiter les dépenses publiques. Il convient de veiller à la réserver, dans la mesure du possible, à des activités qui contribuent à enrichir le patrimoine collectif.
- Il s'ensuit que l'aide en cause est à diriger vers la construction et l'amélioration de logements. Il y a lieu également de demander aux attributaires de ces logements de consentir un substantiel effort se traduisant par l'utilisation d'une partie importante de leurs revenus à leur logement, spécialement quand il s'agit de nouveaux logements.
- Toute forme de paternalisme et toute ségrégation de quelque nature qu'elles soient, sont à proscrire.

3.1. Besoins de logements et activités propres à les satisfaire

On établit périodiquement les besoins de logements de la population en considérant non seulement les besoins en logements nouveaux mais également les besoins d'amélioration et de désaffectation. Les estimations sont établies par l'Institut National du Logement.

Les besoins sont fixés dans une optique de progrès social, l'objecti étant d'aboutir à ce que chaque ménage dispose d'un logement sain, d'une capacité correspondant à la composition de la famille, pourvu de l'équipement technique actuellement disponible: salle de bain, installation sanitaire, chauffage central, cuisine équipée.

Il est tenu compte pour calculer les besoins, des principes de causalité qui les lient à l'activité propre à les satisfaire, qui dépend étroitement des possibilités économiques. Mais on considère que celles-ci sont susceptibles d'être élargies pour permettre de satisfaire au mieux les besoins.

Ces estimations des besoins sur le plan du logement constituent la base des programmes de construction, d' mélioration et de désaffectation des logements. Les programmes sont proposés par le Bureau du Plan qui joue en quelque sorte arbitre entre les sollicitations dont la satisfaction a un impact sur l'économie. Les estimations de l'Institut National du Logement sont généralement reprises par le Bureau du Plan sans guère subir de modifications.

Les programmes s'inscrivent dans le contexte de l'aménagement du territoire. Ils comportent la localisation des logements et ils distinguent leurs caractéristiques (types et capacités) et leur répartition entre secteur public et secteur privé.

La grille des besoins de logements nouveaux adoptée par l'I.N.L. est la suivante:

- Besoins liés à l'état physique du patrimoine
  - Démolition et remplacement des logements insalubres non améliorables;
  - Renouvellement des logements vétustes;
  - Rénovation de l'habitat dans le cadre de l'aménagement du territoire (notamment les opérations de rénovation urbaine);
  - Division exagérée de bâtiments d'habitation en unités de logements;
  - Mobilisation de deux logements contigus par les besoins d'un seul ménage("intégration" de logements).

- Besoins liés à l'évolution démographique
  - Evolution démographique naturelle: formation de nouveaux ménages;
  - Facteur de décohabitation: tendance à la simplification des ménages;
  - Migrations externes (de pays à pays) et internes (de région à région);
  - Surpeuplement des logements.
- Besoins liés à des facteurs socio-économiques
  - Transformation de bâtiments d'habitation;
  - Démolitions prématurées;
  - Changements d'affectation de bâtiments;
  - Résidences secondaires et logements de vacances;
  - Logements vacants nécessaires pour assurer la mobilité dans le parc.

Les activités qui rencontrent les besoins en matière de logement, à savoir la construction de nouveaux logements, l'amélioration et la désaffectation de logements existants ne sont pas connues avec la précision et la célérité souhaitables. Les relevés fournis en l'occurrence sont sujets à caution du fait qu'ils sont alimentés par les maîtres d'ouvrage et par les administrations communales. En tout état de cause, la production de nouveaux logements a diminué proportionnellement moins en Belgique que dans la plupart des pays. Il n'empêche que le nombre de logements que l'on construit décroît progressivement de façon sensible et que seule une politique active de désaffectation des logements insalubres non récupérables et de rénovation urbaine permettrait de maintenir le niveau actuel de la construction de nouveaux logements.

3.2. Aspects financiers

Le logement pose de difficiles problèmes de financement du fait entre autres que la durée d'amortissement du capital investi est nettement plus courte que celle de l'amortissement matériel du bien et qu'il est exigé de l'occupant d'acquitter en tout ou en gran de partie, les charge inhérentes à cet amortissement financier rapide. C'est surtout vrai en cas d'accession à la propriété, l'acquéreur devant payer en 20 ou 25 ans un bien qui durera 100 ans. De surcroît, l'augmentation considérable du coût de la construction et des taux d'intérêt des prêts hypothécaires que l'on connaît depuis quelques années accroît encore les charges de l'occupant, qu'il soit locataire ou propriétaire.

En Belgique, les équipements publics sont financés complètement par les pouvoirs publics qui font appel à cet effet au marché des capitaux et aux organismes d'épargne publics et privés dont le Crédit Communal qui constitue la banque des provinces et des communes. Les pouvoirs publics ne financent pas directement la construction de logements, à l'exception de quelques provinces et communes qui consentent des prêts hypothécaires complémentaires et parfois des primes à la construction. Il faut toutefois noter que le financement de la construction des logements sociaux qui se fait à l'intervention de la Société Nationale du Logement est non seulement assorti de la garantie de l'Etat mais aussi et surtout d'une intervention substantielle de sa part dans le service des emprunts contractés par la Société Nationale sur le marché des capitaux. Cette intervention est calculée de façon à permettre à la Société Nationale de prêter à ses sociétés agréées à 2,5 % en 66 ans.

Le financement de la construction de logemants est en fait assurée par les fonds propres du propriétaire et par le prêt hypothécaire. Celui-ci peut atteindre, grâce à la garantie de l'Etat, une quotité proche de la valeur vénale du bien. Mais peu d'emprunteurs utilisent cette possibilité du fait des charges d'intérêt et d'amortissement trop élevées. La grande majorité des acquéreurs d'un logement nouveau dispose d'un substantiel capital de départ.

On a imaginé, comme dans d'autres pays, de faciliter la constitution de ce capital de départ grâce à un système d'épargne-logement, assorti de l'octroi d'un prêt hypothécaire au terme de la période constitutive du capital. Le système créé il y a plusieurs années n'a pas donné de grands résultats et sa refonte est à l'étude.

On a aussi pensé à un système de prêts hypothécaires dont les cinq premières annuités seraient moins élevées que les suivantes. Nombreux sont ceux qui estiment que le financement de la construction serait facilité par la création d'un fonds autonome du logement qui serait alimenté notamment par une contribution obligatoire des employeurs sur base d'un pourcentage déterminé sur leur chiffre d'affaires ou sur les rémunérations de leur personnel. Il serait également alimenté par les plus-values que procurerait la vente des logements sociaux existants. L'idée d'utiliser pour faciliter le financement de la construction les possibilités offertes par l'inflation des coûts de la construction et des valeurs vénales des biens immobiliers-supérieure au coût de l'argent-commence à faire son chemin.

Coût de la construction

Les problèmes de financement ont été compliqués au cours des dernières années par l'augmentation massive des coûts de construction, malgré les efforts faits pour les contenir. Ceux-ci ont porté sur la généralisation de la construction en groupe et sur l'instauration d'une politique foncière des pouvoirs publics destinée à éviter les hausses inconsidérées des prix des terrains à bâtir. Dans le premier domaine, le but n'a guère été atteint, les candidats-propriétaires marquant une nette préférence pour la construction individuelle. C'est ainsi que la construction de maisons isolées les unes par rapport aux autres, a connu un large développement, ce qui ne participe pas, au contraire, à l'abaissement du coût du logement, ni à celui du terrain. On estime généralement que, pour freiner ce type de construction, il conviendrait d'une part, d'augmenter l'aide publique aux habitations jointives et de réduire, voire même de supprimer, l'aide aux maisons isolées et d'autre part, d'appliquer aux terrains à bâtir une taxe d'entretien de voirie au prorata de la largeur de façade des terrains, ce qui augmenterait la taxation s'attachant aux terrains de grande largeur et permettrait de diminuer celle relative aux terrains pour maisons contigues.

Pour ce qui est de la politique foncière, la législation permet aux communes de créer des lotissements pour habitations de type social et pour habitations moyennes, dont les terrains peuvent être offerts à des prix peu élevés, du fait de la prise en charge de l'infrastructur par l'Etat. L'application attendue des arrêtés qui ont été pris récemment, en application de cette nouvelle législation, résoudra complètement ou peu s'en faudra, le problème foncier, du moins en ce qui concerne les terrains à bâtir.

3.3. Les aides publiques au logement

Les aides publiques à l'habitation, directes ou indirectes, sont accordées à ceux qui, sans aide, seraient incapables d'accéder à un logement en propriété ou en location. Les aides directes sont en principe accordées pour les logements nouveaux. Les aides directes attachées à des logements anciens sont notamment des prêts à taux social pour l'acquisition de logements modestes, et à taux plus réduit encore pour l'acquisition de logements par des familles nombreuse Des aides indirectes sous forme de détaxations sont allouées pour accéder en propriété à des logements anciens de même qu'à des logements nouveaux.

Les interventions des pouvoirs publics sont nécessitées par les insuffisances que la construction connaîtrait à défaut d'aide. Ces insuffisances ont pour causes les taxes dont la construction est l'objet, l'augmentation très forte que les coûts de construction ont connue depuis quelques années de même que l'augmentation extrêmement lourde des taux d'intérêt des prêts hypothécaires.

L'analyse des aides publiques demande de distinguer l'accession aux logements nouveaux et celle aux logements existants. Pour ces derniers, les aides publiques éventuelles participent plus de la chose sociale que de la politique du logement, excepté quand il s'agit d'assurer le relogement des ménages évacués de logements désaffectés pour cause d'insalubrité ou à la suite d'opérations de rénovation urbaine ou encore de logements modernisés. Dans ces hypothèses, une allocation-loyer est accordée par l'Etat, d'un montant égal à la différence entre le loyer du logement d'accueil salubre et celui du logement insalubre quitté, cette allocation étant plafonnée. L'allocation-loyer est également dispensée aux personnes âgées et aux handicapés qui quittent un logement inadapté à leurs exigences pour s'installer dans un logement y adapté.

Pour les logements nouveaux en propriété, l'aide publique est octroyée sous forme de prime à la construction et de garantie de bonne fin des prêts hypothécaires et dans le cas de petites propriétés terrienne et des habitations pour familles nombreuses, sous forme de remises d'intérêt des prêts contractés.

Pour les logements en location, seuls les logements sociaux (c'est-à-dire ceux édifiés à l'intervention de la Société Nationale du Logement) bénéficient de l'aide de l'Etat. Elle est d'un niveau élevé représentant la différence entre l'annuité de remboursement du capital emprunté par la S.N.L. (soit 11 % environ) et 3,2 % seulement, inclus dans le loyer à titre de remboursement du capital investi. Les familles nombreuses se voient accorder des réductions de loyer en fonction du nombre d'enfants à charge. De plus, l'Etat prend à sa charge les travaux d'équipement voyer, de distribution d'eau et d'éclairage public des ensembles de logements sociaux. Depuis peu, cette libéralité est étendue aux lotissements exécutés par les Communes, destinés à la construction de logements de type social et d'habitations moyennes (à concurrence d'un tiers au maximum).

Des efforts récents ont été faits en faveur de ceux qui accèdent à la propriété d'une habitation moyenne, c'est-à-dire une habitation dont les normes sont sensiblement supérieures à celles des logements sociaux. La possibilité existait depuis assez longtemps d'obtenir un prêt hypothécaire garanti par l'Etat pouvant atteindre [illegible] % de la valeur vénale du bien, sous réserve que celle-ci soit inférieure à des plafonds déterminés. Ceux-ci ont été elevés dernièrement dans de grandes proportions et pour le surplus, des candidats-constructeurs pourront dorénavant acquérir un terrain dont l'infrastructure aura été payée par l'Etat comme il vient d'être dit.

Tout porte à croire que l'aide de l'Etat, qui jusque maintenant a été en ordre principal octroyée à des ménages de condition modeste, s'étendra dans l'avenir à des ménages dont les revenus seront plus élevés. On pense à remplacer les aides actuelles, directes ou indirectes, par le système unique de l'allocation-logement consistant à accorder une allocation à l'occupant d'un logement nouveau en propriété ou en location égale, à la différence entre le loyer rentable calculé sur base du capital investi et une quotité déterminée des revenus familiaux.

L'allocation-logement présente de multiples avantages. L'aide est personnalisée et elle est à la mesure des besoins des bénéficiaires. Elle permet d'associer le secteur privé à la réalisation de logements de type social et le secteur public à celle de logements moyens, évitant ainsi les risques de ségrégation que présentent les systèmes de "subsides aux briques". Une compétition peut s'organiser entre les deux secteurs, susceptible, par l'émulation qu'elle suscite, d'être bénéfique du point de vue des coûts de construction. Enfin, l'augmentation ou la diminution de son montant agit rapidement sur la demande solvable. C'est donc un outil dont le maniement est susceptible de faire coïncider besoins et production de logements. L'allocation-logement serait à réserver en principe à la construction en groupe d'habitations conformes à des normes déterminées. Elle tiendrait compte des charges familiales et pourrait être limitée dans le temps.

Le sytème actuel écarte de l'accession à la propriété, une large couche de la population dont les revenus sont supérieurs mais proches des plafonds fixés pour accorder l'aide de l'Etat. C'est précisément la partie de la population à même de faire un effort financier important. En l'acceptant, on diminue les interventions de l'Etat et on débouche sur une qualité accrue du logement.

Les aides financières de l'Etat sont imputées à différents postes budgétaires correspondant à la nature des interventions. Il est très malaisé d'en connaître le montant car elles sont souvent intégrées dans un ensemble d'autres dépenses et par surcroît, le manque à percevoir du fait des détaxations n'est pas comptabilisé.

Les recettes inhérentes à la fiscalité appliquée à l'acte de construire et aux immeubles existants sont encore moins bien connues. L'Institut national du logement a procédé à leur estimation. Celle-ci était, toutes recettes considérées, de 120 milliards de francs en 1974, pour l'ensemble de la construction, soit environ 25 % du budget ordinaire de l'Etat. Ce montant est dix fois supérieur aux dépenses que, suivant des estimations, l'Etat consacre au logement.

On a aussi calculé ce que représentait pour l'Etat une diminution de la production de logements. On a établi le manque à percevoir sur le plan de la fiscalité et sur celui du payement des cotisations sociales par les employeurs et les travailleurs de même que dans le domaine des impôts sur les revenus et les bénéfices. On a estimé le montant des indemnités à payer du fait du chômage causé directement et indirectement par la diminution de l'activité de la construction. En additionnant les montants ainsi élaborés, on obtient un chiffre qui représente approximativement le coût des logements non construits. Cette constatation surprenante à première vue, permet d'estimer qu'il est possible d'augmenter substantiellement les aides publiques sans compromettre, au contraire, l'équilibre du budget de l'Etat. Cet important élément de la politique du logement est à considérer avec attention en période de récession économique, concrétisée par un chômage très important, d'autant plus que la construction des logements et des immeubles à fonction collective dont l'habitat doit être pourvu est grande consommatrice de main d'oeuvre.

3.4 Aspects économiques

L'industrie de la construction occupe une place extrêmement importante dans les investissements. Elle utilise 60 % de ceux-ci et le logement 25 %. Les travaux de réparation et de gros entretien de même qu'une partie non négligeable des travaux d'amélioration ne sont pas compris dans ces estimations. D'aucuns sont d'avis qu'ils représentent un investissement de 15 % à 20 % des investissements intéressant la construction proprement dite. La main d'oeuvre occupée dans la construction au 30.6.1974 représente 8,2 % de la main d'oeuvre totale. Elle est presqu'exclusivement masculine, soit 97 % de la main d'oeuvre masculine totale. Le chômage complet est de 3,95 % en 1974 et de 7,35 % en 1975 dans la branche contre 3,31 % en 1974 et 5,52 % en 1975 dans l'ensemble de l'activité. 21,81 % des chômeurs complet masculins font partie de la construction.

Ces chiffres montrent que le chômage dans la construction revêt un caractère de grande gravité, d'autant plus aigue que le personnel qui est occupé diminue depuis quelques années.

L'industrie de la construction a souvent servi d'outil pour agir sur la conjoncture économique, pour la stimuler quand elle est défaillante et la freiner quand elle s'emballe. Les mesures sont appliquées spécialement au logement, où la main d'oeuvre employée est particulièrement nombreuse. La construction de 10.000 logements occupe directement et indirectement par les effets multiplicateurs qu'elle comporte de 30 à 40.000 personnes pendant un an, suivant l'importance des logements.

Des mesures ont été prises pour susciter une sensible augmentation de la production de logements à l'effet de résorber une partie du chômage qui sévit dans le pays. L'investissement de capitaux privés dans le logement et particulièrement en propriété d'occupation, est susceptible de contribuer à contenir l'inflation des prix des produits de consommation vers lequels, à défaut d'être utilisée dans le logement, se tourne l'épargne constituée à cet effet.

Les mesures en cause qui consistent essentiellement en une augmentation de la production de logements sociaux et dans un relèvement des plafonds des prêts hypothécaires doivent être assorties de mesures facilitant l'accession aux logements nouveaux, rendue plus malaisée par l'augmentation massive des coûts de construction et dea taux d'intérêt des prêts hypothécaires.

On a vu dans le chapitre précédent que s'accréditait l'idée d'un système d'allocation-logement susceptible de résoudre ce problème. On s'efforce également d'améliorer le système d'épargne-logement instauré en 1970 et dont les résultats n'ont pas été assez probants.

Les mesures de relance de la construction agissent plus lentement que les mesures de freinage. Les premières exigent en effet une augmentation des effectifs de main d'oeuvre, ce qui constitue un des objectifs poursuivis mais qui ne se réalise pas du jour au lendemain tandis que leur diminution intervient immédiatement en cas de freinage, les ouvriers et employés étant mis en chômage sans autre forme de procès.

Nombreux sont ceux qui dénoncent l'utilisation de la construction de logements pour ralentir une conjoncture surchauffée. Ils estiment que le logement étant essentiellement un problème social, sa solution devrait échapper aux aléas économiques. Ils insistent pour que le social ne soit pas subordonné à l'économique et pour que l'on considère que l'économie n'est pas une fin en soi mais un moyen de recontrer des objectifs de progrès social. Ils soulignent que le logement constitue à la fois une fin sur le plan social et un moyen sur le plan économique. Cette dualité ne doit jamais être perdue de vue. Ces idées sont de plus en plus admises et elles se concrétisent dans les décisions des autorités publiques. On a vu dans le chapitre précédent que les dépenses budgétaires s'attachant à l'accroissement de l'aide publique à la construction de logements a, comme contrepartie, une augmentation massive des recettes provenant de la fiscalité attachée à la construction des immeubles et aux biens une fois édifiés. C'est là un élément extrêmement favorable permettant de déclencher une politique d'intense activité de la construction de logements susceptible de résorber très largement le chômage, de ralentir l'inflation et ce qui est le but à atteindre, d'améliorer l'habitat. Il convient de rappeler que la construction de logements doit répondre à des besoins effectifs et que ceux-ci doivent se dégager notamment par la démolition des logements irrécupérables car à défaut ils demeureraient potentiels.

3.5. Aspects sociologiques

C'est un truisme de déclarer que le logement doit satisfaire au mieux les desiderata de la population. Des enquêtes sont pratiquées à l'effet de les dégager. On constate de vives aspirations de la population pour la maison unifamiliale occupée en propriété. Les aides publiques s'en inspirent largement.

On s'efforce d'associer les habitants à la gestion des ensembles de logements sociaux. Un certain nombre de sociétés publiques de logements sociaux ont la forme de société coopérative dans laquelle les locataires sont actionnaires et constituent une partie importante des assemblées générales. C'est là une forme organique assurant un dialogue permanent entre les administrés et l'administration.

Dans plusieurs régions, des commissions du logement ont été constituées, comprenant paritairement des représentants des sociétés publiques du logement et de leurs locataires. Elles ont pour mission de formuler des propositions quant aux solutions à apporter aux problèmes de construction et de gestion des logements sociaux.

On s'est toujours beaucoup préoccupé d'éviter toute ségrégation sous quelque forme que ce soit. Toute distinction de nationalité, de confession religieuse ou d'appartenance politique, est interdite dans l'attribution des logements sociaux. Mais les mécanismes d'octroi des aides publiques à la construction d'habitations sociales ont abouti à une certaine ségrégation sur le plan des revenus, les logements devant être obligatoirement réservés à des ménages dont les revenus ne dépassent pas des plafonds fixés par l'autorité. Cet inconvénient est pallié en partie par le maintien dans les logements des familles dont, en cours de location, les revenus dépassent ces plafonds. Il leur est de ce fait imposé d'acquitter un loyer majoré, l'augmentation pouvant atteindre 60 %.

La mesure prise récemment afin que les quartiers d'habitation dont le coût de l'infrastructure est pris en charge par l'Etat puissent comprendre jusqu'à un tiers d'habitations moyennes, supprimera radicalement cette forme de ségrégation, dans la mesure, cela va de soi où elle sera mise en application.

Une attention spéciale s'attache aux logements spécifiques destinés à certaines catégories d'utilisateurs: personnes âgées, handicapés, familles nombreuses. Les ensembles de logements sociaux doivent obligatoirement comprendre ces types de logements. Des réductions substantielles sont accordées à leurs attributaires, sur le loyer de base des logements sociaux déjà nettement inférieur au loyer rentable. Une aide d'un niveau élevé est accordée aux ménages qui quittent, pour un logement salubre, un logement insalubre faisant l'objet d'une mesure de fermeture. Cette même aide est dispensée aux personnes âgées ou handicapées qui quittent un logement non adapté à leurs besoins, pour occuper un logement salubre. L'intervention de l'Etat est égale à la différence entre le loyer nouveau et l'ancien. Elle est toutefois plafonnée, mais à un montant qui permet dans un grand nombre de cas le payement de l'entièreté de la différence. Cette mesure d'une générosité que certains estiment exagérée permet notamment de maintenir les familles dans les quartiers rénovés ou dans leurs abords immédiats. Elle suscite également l'amélioration des logements existants, dans la mesure où le propriétaire d'un logement insalubre récupérable peut réclamer un loyer plus élevé, une partie très importante de celui-ci étant prise en charge par l'Etat.

3.6. Aspects techniques

Les techniques de construction ont fortement évolué au cours des dernières décennies, comme dans tous les autres pays développés. On a vu apparaître de nouveaux matériaux et de nouvelles méthodes de construction, tendant à diminuer le nombre d'heures prestées sur les chantiers, ce qui constitue un des objectifs de l'industrialisation. Celle-ci est encouragée notamment par l'organisation de chantiers expérimentaux dont l'objet est de confronter les nouveaux systèmes de préfabrication. De plus en plus, les sociétés publiques de construction de logements sociaux ouvrent dans leurs marchés la compétition entre les procédés traditionnels et la préfabrication, ce qui pose de délicats problèmes de jugement des offres.

La normalisation des matériaux et des éléments de construction est activement poursuivie. Il est veillé à ce que la normalisation de même que les prescriptions des cahiers des charges des marchés publics ne fasse pas obstacle aux innovations. Cet écueil dont la réalité intervient facilement est évité d'une part, en remettant les normes sur le métier et d'autre part, en délivrant des agréments techniques dans ce qui n'est pas traditionnel. L'agrément technique accordé par l'Union Belge pour l'Agrément technique dans la construction (U.B.A.t.c.) en application d'un Arrêté ministériel conjoint du Ministre des Travaux publics et du Ministre du Logement, constitue un avis favorable quant à l'aptitude des produits à un emploi dûment défini.

L'agrément technique est l'objet d'une reconnaissance réciproque dans et entre les pays dont les organismes qui délivrent l'agrément sont membres de l'Union Européenne pour l'Agrément technique dans la construction (U.E.A.tc.). Le système de reconnaissance fonctionne sur base de règles communes d'agrément fixées pour des catégories de produits. Le gouvernement belge s'efforce, pour parfaire le mécanisme et le rendre plus efficient, d'élever l'agrément au niveau d'une réglementation à arrêter par la Commission des Communautés Européennes. Il semble souhaitable, pour permettre la libre circulation des produits utilisés dans la construction, d'instaurer conjointement avec l'agrément technique une marque européenne de conformité à laquelle ils seraient soumis. Les agréments et les marques de conformité sont à délivrer en fonction de divers niveaux de performances auxquelles les produits ont à satisfaire. Il est à noter que le fonctionnement du système d'agrément technique postule qu'il soit passé outre à toutes les réglementations et normes nationales, régionales ou locales.

On s'attache à lever les oppositions et elles sont vives, à l'acceptation de cette exigence.

3.7. La désaffectation des logements insalubres irrécupérables et l'amélioration des logements insuffisants.

Dans l'estimation du nombre de logements à construire, le remplacement des logements insalubres irrécupérables prend une place très importante. Le besoin est potentiel jusqu'au moment où le logement à remplacer disparaît ou est désaffecté. C'est alors seulement que le besoin devient effectif et qu'il se justifie de construire une nouvelle unité.

Les programmes de construction établis sur base del'existence de logements insalubres impropres à l'habitation ne peuvent donc être réalisés dans leur entièreté que si ces logements sont démolis ou évacués. La compétence quant à la fermeture des logements insalubres est dévolue à l'autorité communale et plus spécialement au bourgmestre. Or, on constate que l'activité dans ce domaine n'a pas encore atteint un rythme suffisant. On estime que la fusion des communes qui vient d'être réalisée et qui sera effective au 1er janvier 1977, ouvrira de nouvelles possibilités quant à une action plus déterminée, plus efficiente en la matière. Néanmoins, il sera sans doute nécessaire de confier à une autorité publique moins liée à la population que l'édilité communale, le pouvoir de décréter la fermeture des logements impropres à l'habitation sur avis des administrations communales, et sur base d'un programme d'assainissement. La part de la rénovation urbaine dans la suppression de logements existants n'est pas négligeable.

La fixation et la mise en oeuvre d'une politique active de la rénovation urbaine est une préoccupation majeure des pouvoirs publics depuis de longues années mais les efforts n'ont guère débouché sur un nombre satisfaisant d'opérations. La cause principale de cette induffisance est la dimension par trop réduite des communes qui de ce fait sont dépourvues du personnel qualifié que requiert la rénovation urbaine et sont par ailleurs trop près des intérêts qu'il faut affronter. La fusion des communes décidée cette année par le législateur et qui sera opérationnelle au 1er janvier 1977 lèvera cet obstacle dans une large mesure.

Des opérations-pilotes de rénovation urbaine ont été lancées dernièrement à l'effet d'en tirer des leçons en vue de parfaire la législation spécialement sur le plan financier. Dans une des régions du pays, les travaux sont à un stade tel que les modalités d'utilisation des crédits de l'Etat disponibles pour subsidier les opérations de rénovation urbaine conduites ou à conduire par les communes ont été fixées provisoirement avec la précision voulue. Tout porte à croire qu'elles deviendront définitives à bref délai.

L'intervention financière de l'Etat se situe à un niveau très élevé et les modalités de son octroi sont d'une grande simplicité. Ces dispositions ont incité un nombre appréciable de communes à décider de rénover des quartiers urbains sous bénéfice de l'aide de l'Etat. Le nouveau départ que prend ainsi la rénovation urbaine en Belgique semble décisif.

Le gouvernement est soucieux de développer l'amélioration des logements insalubres récupérables. Il s'attache à intensifier l'activité que l'on connaît dans ce domaine. Au cours des dernières années, un nombre important de logements ont été traités. Les relevés indiquent qu'en moyenne 54.000 logements sont l'objet annuellement de transformations dont le résultat se traduit par une modification d'au moins 15 % du revenu cadastral ou de 2.000 Frs de celui-ci. (x)
Ces travaux sont à 80 % exécutés par des propriétaires occupants.
De 1961 à 1971, le nombre de logements dotés d'une salle d'eau est passé de 747.000 à 1.630.000 et celui des logements pourvus du chauffage central de 325.000 à 925.000.

L'activité sur le plan de l'amélioration des logements est donc déjà substantielle. Pour susciter une activité plus intense, l'Etat accorde des primes à l'amélioration d'un montant relativement élevé sous réserve pour le propriétaire non occupant de prendre l'engagement de ne majorer le loyer que dans des conditions déterminées. Le système est trop nouveau pour pouvoir en juger les résultats.

Sans doute, sera-t-il indispensable d'imposer au propriétaire non occupant l'obligation de faire exécuter les travaux de mise en état d'habitabilité des logements qu'il possède, tout en fixant des limites raisonnables à l'augmentation des loyers. Cette mesure coercitive qui s'explique en ce sens qu'elle empêche de commercialiser un bien impropre à la consommation, le logement insalubre, pourrait être étendue aux logements qui, tout en n'étant pas insalubres, sont insuffisants, par exemple, les logements sans installations sanitaires à chasse d'eau à l'intérieur de

Si l'accent est mis actuellement et si les efforts portent sur l'amélioration des logements et si on veut éviter des démolitions intempestives de logements, ce n'est pas pour créer un alibi, pour se donner bonne conscience afin de pouvoir restreindre l'activité de la construction de nouveaux logements et du coup diminuer les dépenses de l'Etat.

La volonté a été affirmée de mener une politique d'amélioration de l'habitat comportant à la fois la désaffectation des logements impropres à l'habitation et irrécupérables, l'amélioration des logements insalubres récupérables et des logements insuffisants et la construction de nouveaux logements en fonction des besoins.

(x) le revenu cadastral représente 75 % de la valeur locative.

IIe Partie - LA COOPERATION INTERNATIONALE

Texte préparé par l'Administration générale de la Coopération au Développement

L'HABITAT ET LES ETABLISSEMENTS HUMAINS DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT

L'Acuité du problème du Logement et des Etablissements Humains dans le Tiers-Monde est un fait tel qu'il justifie amplement que les responsables de la Coopération au Développement dans les pays industrialisés et dans les Organisations Internationales se penchent avec les responsables de ce Tiers-Monde pour examiner en commun ce que la solidarité internationale peut apporter comme contribution à la solution de ces problèmes.

Dans sa grande majorité, le Tiers-Monde est pauvre - très pauvre ! Un milliard d'êtres subsistent dans une pauvreté absolue. Parmi ceux-ci, plus des 2/3 vivement en milieu rural et 300 millions s'entassent dans des villes dont plus de 60 comptent déjà au-delà d'un million " d'habitants " (mais peut-on qualifier " d'habitat " les tôles et les herbes, les torchis et les planches qui forment les bidonvilles, les abris précaires dont on craint à tout moment d'être expulsé!). La persistance de l'inflation mondiale et de la récession, la crise de l'énergie et la contraction des marchés traditionnels d'exportation ont fortement entamé les possibilités d'expansion des pays en voie de développement et annulé les effets de l'aide qu'ils reçoivent de l'étranger.

Certes, un certain nombre de ces pays qui avaient déjà atteint un stade d'avancement appréciable ont malgré tout pu prendre leur envol. Ceux-là devraient pouvoir mieux que d'autres et avec l'aide de la communauté internationale trouver des solutions à leurs problèmes d'habitat.

Mais, pour la grande majorité des autres Etats, et spécialement pour les plus démunis d'entre eux, les problèmes angoissants du sous-développement subsistent et se sont même aggravés. C'est vers ces pays que doit aller, par priorité, l'essentiel de notre coopération. La paupérisation croissante qu'ils connaissent a eu comme effet une détérioration des conditions et du niveau de vie surtout parmi les couches sociales les plus déshéritées. L'amélioration de l'habitat et des Etablissements Humains exigent dès lors des efforts supplémentaires considérables tant en assistance technique qu'en ressources financières.

Le monde traduit de plus en plus sa préoccupation envers les Etablissements Humains. Les Gouvernements du Tiers-Monde l'ont exprimé clairement dans les travaux préparatoires de la Conférence de Vancouver. Quant à eux, les Membres de l'O.C.D.E. qui représentent aujourd'hui encore la partie la plus importante des apports financiers complémentaires aux efforts propres des pays en voie de développement, se préoccupent de rechercher l'aide la plus constructive qu'ils puissent fournir.

Que faire ? Comment le faire ? Quelles sont les solutions ... en Afrique, en Asie, en Amérique Latine, dans le Bassin Méditérranéen où les problèmes se présentent souvent différemment ? Qu'est-ce-que notre propre expérience de pays industrialisés, nos techniques, nos conceptions, nos erreurs, nos échecs et nos réussites peuvent apporter dans ce concert mondial ? Peut-être Vancouver fournira-t-il quelques réponses et l'UNEP en finançant cette conférence a apporté sa pierre à l'édifice.

La présente analyse n'est pas le résultat d'une simple réflexion intervenue au sein d'une administration mais elle traduit les avis, les opinions, les suggestions d'un groupe d'experts qui pendant trois journées (*) s'est penché sur 4 thèmes qui recouvrent assez largement ceux qui seront traités à Vancouver :

- planification, relations urbanisme/environnement; approche sociologique
- formation des cadres
- matériaux et techniques de construction
- techniques de financement de l'accès à l'habitat.

Si le sujet n'a certes pas été épuisé, il a permis de dégager un certain nombre de considérations importantes parmi lesquelles on retiendra essentiellement trois éléments :

- priorité à l'Humanisme du Développement
- respect des cultures qui impliquent la recherche d'une symbiose entre les connaissances ancestrales et la technologie moderne
- ce que nous avons de plus riche à exporter c'est notre expérience.

(*) Journées internationales d'information sur l'Habitat et les Etablissements Humains organisées à Bruxelles les 13,14 et 18 novembre 1975 par la Direction d'Administration de la Coopération Multilatérale de l'Administration Générale de la Coopération au Développement (A.G.C.D.)

A. PHILOSOPHIE DU DEVELOPPEMENT DE L'HABITAT ET DES ETABLISSEMENTS HUMAINS

I.

Bien que ce soit aux autorités politiques des pays concernés qu'incombent les choix politiques et techniques en matière de développement économique et social, il est apparu qu'il n'était pas sans intérêt de la part de ceux qui sont prets à coopérer au développement de l'Habitat et des Etablissements Humains, d'exprimer leurs idées quant à ce qui leur semble etre une approche intéressante et utile. Ceci peut permettre d'établir un cadre de principes qui peuvent guider le choix des réponses aux aides sollicitées.

1. L'Habitat et les Etablissements Humains sont de l'essence même de la vie des populations (individuelle, familiale ou communautaire).

   C'est pourquoi à aucun moment on ne peut perdre de vue l'aspect humain auquel doivent être adaptés les problèmes techniques.
   Il faut éviter de confondre et de limiter le développement à l'apport de techniques.

2. Il ne s'agit pas uniquement de distinguer les pays en fonction de leur PNB mais de leur richesse culturelle, de leurs traditions, des civilisations qui les ont engendré.

3. A côté de l'approche sociologique, une importance grandissante est accordée au problème de l'environnement, de la protection du milieu, de la lutte contre la pollution, de la création et la protection d'espaces verts.

B. RECOMMANDATIONS

I. PRIORITES

Il ne faut faire en Belgique que ce qui ne peut se faire dans les pays en voie de développement et développer ce qui peut être fait localement.

1. L'aide doit aller en priorité vers ceux qui en ont besoin qui ne pourraient trouver un logement priorité au LOW COST HOUSING.

Le point fondamental est le recul de la pauvreté

- en milieu urbain :

le problème est le plus aigu dans les bidonvilles et colonies de squatters
la sururbanisation se développe à un taux plus élevé que celui que nous avons connu

- en milieu rural :

il existe un problème de survie du rural devant
- l'appauvrissement des ressources locales,
- l'expansion démographique.

Les techniques traditionnelles perdent leur efficacité devant un problème quantitatif.

Ici aussi une technologie intermédiaire doit aider à porter la productivité agricole à des niveaux adaptés à l'avenir.

En outre, il existe une relation étroite entre l'amélioration qualitative de l'habitat et de la productivité agricole.

Les deux questions sont liées car la sururbanisation est une conséquence de l'exode rural.

II. ETUDE PREALABLE

L'aide doit consister à rencontrer les besoins réels et non à en créer de nouveaux.

La formulation de ces besoins est une question cruciale.

Il faut avant tout établir un dialogue avec ces pays pour définir leurs besoins avant de penser à l'exportation et au transfert de technique.

- définir les exigences locales par une étude sur place
- définir les performances à atteindre.

Il faut formuler des alternatives soumises au choix des populations et pour qu'ils aient toutes les données en main pour leur décision, faire une étude prévisionnelle.

- Les pays savent en général très bien comment ils veulent organiser leur vie sociale.
  Ce qui leur manque c'est les instruments d'analyse prévisionnelle, d'évaluation qui leur permette de faire des choix et d'équilibrer leurs intentions avec leurs moyens.

- Une coordination internationale de l'information et de l'expérience doit être développée.

III. PLANIFICATION

Dimension optimale

Il faut réaliser une dimension optimale pour chaque centre urbain ou rural.

- Pour éviter la massivité des projets, on doit :
  - réorienter la stratégie vers des centres intermédiaires,
  - cristalliser le développement autour de pôles de croissance à dimension humaine.
    - = centres ruraux communicant entre eux pour vaincre la dispersion, l'isolement,
    - = réseaux de centres urbains pour vaincre la sururbanisation,
    - = industries de petite ou moyenne dimension et décentralisées.

- Technologies intermédiaires.

Tout en respectant les techniques traditionnelles on est amené devant l'acuité et la dimension du problème à utiliser aussi des matériaux pour constructions durables.
Il faut arriver à une symbiose entre la connaissance ancestrale et la technologie moderne.

Mieux vaut remédier aux problèmes des méthodes traditionnelles par la technique moderne que les remplacer brutalement.

Mais la question quantitative ne doit jamais supplanter les problèmes qualitatifs.

Programmes intégrés

Il est nécessaire d'avoir un programme intégré auquel ne manque aucun maillon même aux extrémités de la chaine :

- la définition des besoins réels,
  une étude de feasability,
- la mise en oeuvre, l'entretien, le follow-up.

Expérience en matière de planification

L'expérience belge est grande en matière de planification régionale mais dans le Tiers-Monde les priorités sont différentes :

- il y a difficulté de transposition

- la Belgique est urbanisée alors qu'en pays en voie de développement la question première est l'infrastructure.

La transmission des expériences de planification est possible si elle est concrète et adaptée et en y faisant participer les autorités locales.

PRIORITE AUX INFRASTRUCTURES

Il est plus important d'apporter les infrastructures et équipements fondamentaux que d'intervenir dans l'organisation et la conception même de l'habitat.

Cela permet le SELF HELP HOUSING, le futur habitant est intégré dans la construction de son logement.

- Les institutions publiques avec l'aide extérieure devraient donner ce support du logement, non seulement l'infrastructure de base mais éventuellement aussi la charpente de construction.

- L'infrastructure est autant un problème d'installation que d'entretien ultérieur.

- Les COOPERATIVES
  - la coopérative d'habitation est une association de candidats au logement,
  - elle constitue l'entité qui est le maître d'oeuvre,
  - elle fonctionne comme caisse d'épargne et assure le lien entre ses membres et les institutions publiques,

- elle doit etre une communauté de travail,

- la coopérative doit devenir une communauté qui donne naissance à de nombreux services (socio-culturels) et anime le quartier.

Cela crée un esprit communautaire duquel naîtra progressivement et lentement la notion de " village " ou de " ville ".

IV. FORMATION

- Le besoin en formation est une constante dans le Tiers-Monde, mais les formules sont différentes pour chaque région.

- Il ne faut faire en Belgique que ce qui ne peut se faire sur place et développer ce qui peut etre fait localement.

- Il faut préparer les élites locales à assurer elles-memes le rayonnement de leurs connaissances.
L'apport belge doit consister en un point de départ à un effet multiplicateur (sous forme d'instructeurs, d'équipement de locaux, de matériel didactique).

- Il faut veiller à fournir aux gens la possibilité de s'intégrer dans leur propre marché, en étudiant préalablement les besoins et en adaptant les programmes.

L'enseignement doit etre assuré avec continuité.

Les cadres de conception

Bien que la formation générale puisse s'effectuer pour de nombreuses disciplines dans des pays industrialisés, l'apport le plus efficace pourrait se situer dans une formation complémentaire spécialement conçue pour les besoins des pays en voie de développement.

L'octroi de bourses doit surtout favoriser la participation à des programmes post-graduate :

- étudiant des sujets concrets propres à la région des participants,

- accordant une large place à la formation sur le terrain et à l'enseignement des méthodes d'organisation de chantier et de gestion.

Les ouvriers spécialisés

Leur formation doit se faire par priorité sur place au moyen de programmes adaptés.

L'apport de la Belgique pouvant donner les meilleurs résultats est :

- la formation d'instructeurs,
- la programmation et le contrôle de la formation des ouvriers par ces instructeurs dans des centres régionaux,
- l'équipement de centres de formation.

Cette formation doit tenir compte :

- de la spécificité des problèmes régionaux,
- de la formation sur le terrain et de l'organisation des chantiers,
- de l'importance du développement de l'artisanat d'entretien et de réparation,
- de la préparation pédagogique.

Un problème se situe :

- dans le recrutement et la sélection des candidats instructeurs qui doivent avoir au départ une expérience pratique

Les ouvriers

La meilleur formation des ouvriers est :

- sur le chantier en les encadrant de spécialistes,
- dans des centres de formation,
- dans des coopératives.

Le matériel de formation

Il faut distinguer le matériel directement utilisable par simple transfert et celui qui nécessite une adaptation aux conditions particulières de cas ou de pays.

Dans certains cas cours et documents devront être entièrement conçus pour la situation du pays ou du groupe auquel ils s'adressent.

V. TECHNIQUES ET MATERIAUX DE CONSTRUCTION

Il faut tenir compte :

- des propriétés des matériaux locaux.
  Une équipe disposant d'un atelier doit étudier ces propriétés par des recherches, pour les améliorer lorsque les performances sont réduites.
  Cet atelier servirait aussi à la formation des ouvriers qui utiliseraient ces techniques,

- des techniques traditionnelles généralement bien adaptées aux problèmes qui se posaient dans le passé.
  Vu la dimension actuelle du problème et son accroissement dans l'avenir, une évolution par rationalisation est indispensable.
  Mais attention, la structure traditionnelle est un fait culturel, cohérent et l'apport d'autres techniques peut créer un habitat hybride, impersonnel.

Performances à atteindre

Exigences techniques

- de durabilité (durée de vie, résistance aux agents climatiques),
- d'économie (coût, entretien),
- de confort (thermique, accoustique, hygiène),
- de sécurité (stabilité, incendie),
- d'aspect.

Elles doivent faire l'objet d'un code, d'une sorte de cahier des charges de base.
L'étude devra être réalisée au niveau international vu l'universalité de ces questions
en se référant aux travaux en cours
(I.S.O. - C.I.B. - C.E.B.(1)) avec lesquels la Belgique se doit de coopérer étroitement.

---

(1) I.S.O. International Standardization Organization
C.I.B. Centre d'Information du Bitume
C.E.B. Comité Européen du Béton

Spécifications techniques

- les normes sont peu développées dans le Tiers-Monde et au niveau international,

- la procédure d'établissement de normes prend beaucoup de temps,

- pour les appels d'offres on se réfère souvent pour l'instant à des spécifications des pays industrialisés non adaptées à la nature du problème,

- en attendant qu'un cadre de spécifications techniques soit mis au point au niveau international on pourrait se limiter à l'élaboration d'un cadre technique réduit adapté aux pays et consistant en un cahier de charges type de base.

VI. FINANCEMENT DE L'ACCES A L'HABITAT

Comment aider les pays en voie de développement à avoir un accès à la propriété ou à la location étant donné que l'on s'adresse aux plus déshérités dans les couches du pays ?

1. Questions générales

Il faut :

- définir la part de l'habitat dans le budget;
- voir avant tout l'efficacité du fonctionnement des institutions financières en place;
- instaurer une politique budgétaire nationale cohérente;
- des institutions solides pour engendrer la confiance;
- mettre fin à l'usure qui commence au niveau officiel et peut paralyser le système. Il y a donc nécessité de pouvoir contrôler la gestion;
- stabiliser le pouvoir d'achat.

2. Solutions

Infrastructure de base

Les institutions publiques avec l'aide extérieure devraient donner le support du logement

- infrastructure de base, la plus coûteuse,
- charpente de construction.

Les Coopératives

On crée une institution spécifique du type banque de développement du logement.
La Banque intervient pour : - les aspects techniques,
- l'infrastructure,
- la planification.

Ensuite, le futur habitant est intégré dans la construction de son logement et est payé en salaire ou en rations alimentaires, self help housing.

La communauté solidaire peut emprunter pour réaliser cette infrastructure mais quelles sont les limites de la solidarité en matière de finances ?

L'Epargne

Peut-on importer la notion d'épargne dans un autre système de valeurs ?
Les peuples ont-ils la capacité économique et culturelle d'épargner ?
La tendance inflationiste actuelle accroît la difficulté de l'épargne.

- L'action doit se situer au niveau local, la redistribution en petits circuits adaptés aux contingences particulières accroît la confiance.

- L'information doit etre constante et complète surtout au niveau des réalisations concrètes.
La relation directe entre l'épargne et son utilisation diminue la méfiance et contre l'érosion monétaire.

- Il ne faut pas se limiter aux aspects monétaires mais intégrer le système de troc.

Autres solutions

- Le financement par les entreprises du logement de leur personnel est difficile à réaliser :

  • les entreprises sont de trop faible dimension,
  • la liaison logement-travail est peu sécurisante.

- L'aide privée est liée à la spéculation.

C. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LA COOPERATION INTERNATIONALE

En matière de coopération internationale, l'action est décousue, sans ligne directrice.
On fait un peu de tout sans coordination.

Cette vision passive de la coopération internationale est dépassée. C'est un échange d'expériences cohérentes et d'informations qui doit exister.

Les pays donateurs peuvent et doivent avoir une politique, un objectif pour se situer par rapport aux demandes des pays du Tiers-Monde.

Il faut en outre promouvoir la coopération directe entre pays du Tiers-Monde.

1. Respect et Modestie

Il est indispensable que la coopération se fasse dans une attitude de respect et de modestie devant les valeurs locales, en adaptant les idées et les programmes aux réalités concrètes des pays.

Il faut modifier la manière d'étudier et d'approcher les problèmes :

- en n'imposant pas systématiquement nos idées occidentales qui n'ont pas toujours eu des résultats tellement positifs,
- en ne supprimant aucune valeur traditionnelle,
- en évitant l'uniformisation des méthodes et techniques qui provoquerait un appauvrissement de la diversité culturelle des pays et des hommes et une destruction du dialogue entre l'homme et son milieu.

2. Experts et consultants

Qualités

Il est souhaitable que chacun d'eux possède
- un haut niveau technique et une bonne expérience,
- et une motivation sérieuse,
- soit capable d'assimiler et de respecter les besoins, mentalités et techniques des pays.

Rôle de l'expert

- L'expert ne doit pas formuler des options pour des sociétés qu'il ne connaît pas mais essayer de rencontrer les besoins, en formulant des alternatives soumises aux choix des populations.
- L'expert doit être l'élément de contact avec les autorités et la population.
  Il doit etre le catalyseur des valeurs propres du pays.
- Il joue un rôle important dans la formation humaine.
- Il devrait pouvoir suivre la réalisation des études auxquelles il participe et juger ainsi de son apport.

Formation de l'expert

- Cette formation doit aider à prendre conscience des problèmes de l'adaptation.
- Elle doit l'ouvrir aux dimensions multiples des questions posées.
- L'expert devrait être formé dans un sens d'intégration pluridisciplinaire.
- La sociologie a un rôle important à jouer dans cette formation
  - si elle est trop théorique elle est difficile à traduire en concret,
  - le sociologue ne fait aucun choix politique il n'est pas un missionnaire de notre système.

Projets intégrés

La priorité doit être donnée à l'action dans des projets intégrés qui favorisent un processus de développement harmonieux et une coopération plus efficace entre les autorités et la population.

IIIe Partie - CONTRIBUTION DE LA CONFERENCE INTERNATIONALE "HUMAN WELL-BEING IN CITIES"

Sommaire

1. La dimension spatiale et temporelle de l'urbanisation en Belgique

2. Technologie et qualité de vie dans les villes

Annexe

- Déclaration de Bruxelles sur la qualité de la vie dans les villes

1. LA DIMENSION SPATIALE ET TEMPORELLE DE L'URBANISATION EN BELGIQUE.

Concentration de l'emploi et de la population.

On retrouve en Belgique le phénomène d'urbanisation commun à l'ensemble des régions industrialisées mais d'une manière particulière et peut-être unique.

La structure belge de l'urbanisation peut être appelée, à juste titre, une constellation urbaine.

Cette structure se trouve à mi-chemin entre le modèle centralisé, entièrement dominé par une agglomération majeure (comme c'est le cas en Grande-Bretagne et en France) et, d'autre part, le modèle parfaitement polycentrique où aucune agglomération ne domine la structure d'ensemble (comme c'est le cas en Hollande, en Allemagne de l'ouest ou en Suisse).

Dans cette structure urbaine particulière, si la région de Bruxelle capitale occupe encore une position de prédominance relative au plan de l'emploi, les agglomérations de taille moyenne connaissent une extension démographique plus rapide que la sienne.

En fait, la population des régions urbaines bruxelloise et anversoise s'accroît depuis dix ans à un rythme très modéré.

Même, depuis 1967, l'agglomération bruxelloise élargie (c'est-à-di: l'arrondissement de Bruxelles-capitale et l'arrondissement de Bruxelles-périphérie) accuse un déclin démographique en chiffres absolus.

Ce qui caractérise plus particulièrement la constellation urbaine belge est l'extrême mobilité quotidienne des travailleurs. Ceci est dû notamment à une politique de subventions en faveur des abonnements de chemin de fer depuis 1869 (KORMOSS, 1976). Cette politique de subventions (d'environ 5/6e du prix au tarif plein) et l'introduction de

tarifs fortement dégressifs a encouragé une dispersion de l'habitat en petites communautés sur tout le territoire belge et qui entretiennent avec la capitale un important mouvement pendulaire. Cet élément historique, de caractère institutionnel, explique le haut degré de distance, peut-être le plus élevé en Europe, entre le lieu de domicile et le lieu de travail. Les subsides au logement pavillonnaire l'ont encore renforcé.

Depuis la seconde guerre mondiale et plus particulièrement depuis les réalisations résultant du plan quinquennal du Ministre des Travaux Publics lancés en 1966, l'automobile privée prend une place majeure dans la mobilité quotidienne de la population belge. Les déplacements domicile-travail par automobile privée représentent dès à présent , à l'échelle de l'ensemble du pays, 66 % du total (contre 19 % pour les transports en commun et 16 % pour les autres moyens de transport).

Il n'en reste pas moins que la mobilité par chemin de fer reste aujourd'hui l'élément le plus caractéristique de l'urbanisation en Belgique. Le taux de motorisation belge (environ 3 véhicules par 10 habitants), bien qu'en augmentation rapide, reste encore très inférieur à celui des U.S.A. et ne tend pas à le rejoindre contrairement à des prévisions datant de 1960

Changements récents dans la structure des agglomérations en Belgique.

Dans l'ensemble des villes et agglomérations belges, la structure spatiale traditionnelle héritée en général du moyen âge (chapelets de villes distantes d'environ 30 kms. les unes des autres et situées aux anciens points d'arrêt des caravanes de marchands) a été bien conservée jusqu'à présent.

Cependant, dans la mesure même où la fréquentation des transports publics diminue, ces diverses agglomérations voient la vitalité de leur centre décliner. La congestion du trafic provoquée par la croissance du parc automobile, loin de ralentir le processus, contribue à l'accélérer.

Les passagers des transports en commun de surface, quant à eux, subissent davantage les inconvénients de la congestion que les automobilistes eux-mêmes, leur degré de confort étant moindre.

Devant les problèmes posés par la congestion, les autorités belges ont réagi depuis la dernière guerre de manière assez comparable à celle des autorités municipales nord-américaines ; pour permettre au trafic automobile de se développer, les autorités ont procédé, à l'intérieur des centres anciens, à des élargissements de voiries qui restent insuffisants pour répondre durablement aux nécessités de la demande alors que malheureusement, ils détruisent des sites urbains dont la valeur historique et sociale est souvent irremplaçable et accroissent les nuisances au coeur de la cité.

Prenons un exemple concret, l'agglomération bruxelloise. Le centre de Bruxelles (pentagone correspondant aux anciens remparts) accueillait en 1970 quelque 300.000 travailleurs quotidiens aux heures de pointes. A l'heure actuelle, les proportions entre moyens de transport vers le centre ont été les suivantes : la moitié environ des personnes voyagent en tram, en autobus ou en pré-métro, un quart en train et un quart en automobile privée. Ce dernier quart représente environ 50.000 véhicules. L'espace nécessaire à leur orientation et à leur parcage occupe plus du tiers du pentagone dont la surface totale est de 450 ha.

Les autorités se trouvent partout devant la même alternative : soit augmenter sensiblement la proportion actuelle de pénétration par voiture individuelle et transformer dès lors fondamentalement la structure urbaine au détriment des valeurs collectives liées à l'environnement historique et social, soit offrir aux habitants des faubourgs un moyen de transport valable autre que l'automobile pour se rendre dans le centre.

Un tel moyen de transport alternatif, suffisamment attractif pour contrebalancer le monopole potentiel de la voiture privée, ne doit pas

nécessairement être un moyen de transport souterrain. Des bandes de circulation exclusivement réservées au transport en commun s'avèrent d'une grande efficacité si elles se poursuivent sur des itinéraires complets. Il faut y ajouter le réseau des chemins de fer dont les possibilités intraurbaines ne sont pas négligeables.

Il y a lieu à cet égard de mentionner que, depuis 1973, en particulier à la suite des campagnes d'Interenvironnement", organisme regroupant des comités d'habitants, on constate un certain revirement de l'opinion publique antérieurement favorable vis-à-vis des autoroutes urbaines surtout en Flandre et à Bruxelles.

Les changements récents dans la structure de l'espace belge ne sont liés ni à une explosion démographique, ni à un exode rural important.

C'est pourquoi on peut concevoir que les autorités maîtrisent davantage le développement urbain en concentrant les équipements d'accueil, en sauvegardant les espaces verts intraurbains et périurbains et en ne subventionnant que prudemment les extensions de voiries en banlieues limitrophes.
Ceci pouvait se faire sans affecter directement ni la propriété du sol, ni les revenus fonciers.

Dispersion de l'habitat et des activités urbaines.

A la suite de l'évolution mentionnée plus haut, une modification majeure dans l'utilisation de l'espace peut être constatée en Belgique. Rien que de 1964 à 1974, l'agriculture a perdu 118.000 ha., soit environ 12.000 ha. par an, ce qui est élevé pour un pays qui ne compte que 30.000 km2. En terme de pourcentage, la partie du sol consacrée à l'agriculture, par rapport à l'ensemble de la surface cadastrale du territoire, est descendue de 55,1 % en 1964 à 49,7 % en 1974 pour la Flandre. Ceci signifie que dans cette région, naguère à vocation agricole,

moins de la moitié du territoire est encore utilisée pour l'agriculture. Cette constatation résulte d'une étude récemment publiée par l'Institut d'Economie Agraire du Ministère de l'Agriculture. Ces chiffres confirment les constatations d'études internationales soulignant un phénomène de croissance géométrique des besoins en espace dans les régions urbanisées (colloque de l'International Federation of Housing and Planning à OREBRO en 1965). Ainsi, l'espace occupé par entreprise industrielle est passé en Flandre, de 1964 à 1974, de 5,4 ha. à 7,3 ha. En Wallonie, la surface par entreprise est passée de 10,4 ha. à 16 ha. Ceci aussi confirme un certain gaspillage d'espace.

Par ailleurs, l'ampleur des terrains officiellement destinés à l'habitat (lotissements approuvés) a rapidement augmenté depuis la loi du 29 mars 1962, organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Une inconnue, quant à l'avenir, est constituée par l'influence qu'auront les plans de secteurs qui tendent à déterminer l'usage du sol pendant dix ans et dont certains ont déjà été approuvés par le Gouvernement. Ces changements dans l'affectation de l'espace amènent à se poser des questions sur des mesures de protection plus efficaces des espaces ouverts (J. ROBERT, 1976) et sur des formes plus rationnelles d'étendre les villes (EPSTEIN, 1976 et déclaration finale, de la Conférence du WERC, 1976.

En conclusion, la Belgique se caractérise par la combinaison des deux facteurs mentionnés plus haut.

1°) L'espace agricole et l'espace forestier ont été entamés à un rythme plus important que celui des pays voisins malgré l'absence de pression démographique, parce qu'ils étaient perçus comme des espaces de réserve à faible valeur économique. On peut parler d'une véritable "involution" de ces espaces.

2°) L'imputation à la collectivité des frais de déplacement de la main-d'oeuvre depuis un siècle a encouragé la mobilité et la consommation sous forme de déplacements, c'est-à-dire que les habitants tendent à accepter une séparation spatiale très forte entre lieux de travail, de vie familiale et de vie urbaine.

Vitalité du centre des villes.

L'organisation dispersée des activités familiales combinée à la motorisation tend à vider peu à peu les centres de leur fonction résidentielle.

Cependant les expériences d'Amsterdam et de Copenhague démontrent qu'il est possible, pour les autorités d'une ville d'un million d'habitants, comme Bruxelles, de s'attacher au respect d'un cadre historique et de la rendre accueillante au commerce et à l'habitat. Ceci exige que les ensembles non résidentiels restent à un niveau d'ampleur compatible avec le maintien d'un environnement résidentiel.

Ces expériences démontrent que le centre historique n'est nullement voué au déclin s'il reste ou redevient un lieu aux fonotions multiples de services, de commerces spécialisés, d'activités de loisirs, de tourisme et en même temps de lieu d'élection pour une population résidente.

Le maintien d'une fonction résidentielle dans les quartiers centraux est essentiellement lié à leur attractivité. L'encouragement à la modernisation des logements existants a été réalisé avec succès à Amsterdam où plusieurs promoteurs se sont spécialisés dans ces opérations et l'un d'entre eux a une liste d'attente de 3.000 candidats. A Bruxelles, dans la partie du centre entourant la Grand'Place, les autorités communales subventionnent avec succès la restauration ou la reconstitution de façades anciennes. mais l'effort devrait être étendu.

Des expériences analogues peuvent être citées en ce qui concerne les villes petites ou moyennes. En Belgique, une réalisation exemplaire est, à cet égard, la politique menée par la ville de Bruges (TANGHE, 1976). Le succès de cette politique est attesté par le fait qu'une population constituée de membres des classes moyenne et supérieure tend à revenir s'installer dans la vieille ville et que des maisons retées à l'état d'abandon pendant plusieurs décennies sont à nouveau occupées. D'après les autorités communales, la valeur moyenne des maisons dans la vieille ville a fortement augmenté depuis cette politique.

Les objectifs des autorités communales, quant au type d'habitants qu'elles souhaitent attirer en vue de repeupler le coeur des cités, doivent être nettement précisés compte tenu des intérêts commerciaux attachés à la vitalité du centre.

Une analyse précise de la demande et des conditions d'attractivité propres à chaque ville pourrait déterminer les catégories de personnes les plus susceptibles d'habiter dans le centre. Il s'agit principalement de célibataires, de ménages sans enfants ou dont les enfants ont quitté le foyer et qui ne ressentent pas le besoin d'une maison individuelle et enfin les familles dont les deux conjoints travaillent dans le centre et dont les enfants fréquentent les écoles de la ville. Dans chacune de ces catégories familiales, ce sont les ménages à revenus moyens ou élevés qui sont le plus susceptibles d'être attirés par une résidence au centre (VAN HULTEN, 1968).

On peut estimer que l'élévation du niveau culturel et de scolarité liée à la hausse régulière des revenus entraîne une aspiration plus générale à vivre dans un cadre personnalisé tant par son site que par son aménagement intérieur. Dès lors, une implantation résidentielle dans un site attractif ou historique présente une valeur symbolique susceptible de se traduire en une demande concrète.

En conclusion, si l'on veut assurer la vitalité des centres et préserver l'espace national non encore urbanisé, l'alternative à la politique actuelle serait d'offrir un niveau do services et d'attraits urbains suffisants pour compenser à coût égal le légitime désir de chaque famille de s'établir dans la verdure, avec malheureusement comme conséde faire disparaître progressivement celle-ci.

L'arbitrage entre les usages du sol.

L'évolution urbaine est confrontée à des choix politiques globaux (ou choix de civilisation Ces choix, qui peuvent être implicites, dépassent le niveau des forces individuelles agissant sur la structure urbaine. Aujourd'hui les techniques urbaines permettent de construire presque n'importe quelle structure bâtie. C'est au niveau des citoyens, regroupés en associations, que peut résider un pouvoir capable d'équilibrer celui de la technique au service de l'industrie (DIDISHEIM, 1976). Le problème de la dimension spatiale et temporelle de l'urbanisation est donc essentiellement aux mains des citoyens eux-mêmes. Des organismes tels que Interenvironnement (fédération de quelque 200 comités locaux de citoyens) apparaissent comme un relais entre la base et les structures du pouvoir, entre la "paroisse" (paroichia) et la technocratie. Ils réintroduisent dans la gestion de l'espace le primat de l'homme, de la cellule familiale et du "prochain" immédiat.

Les conséquences technologiques, juridiques, politiques et économiques de l'évolution urbaine dépendent de la volonté explicite ou de l'absence de volonté des habitants.

2. TECHNOLOGIE ET QUALITE DE VIE DANS LES VILLES.

2.1. Techniques et densité urbaine.

Les techniques modernes permettent d'accroître quasiment de manière indéfinie la densité urbaine. D'une part, la généralisation de l'ascenseur, d'autre part, le développement du conditionnement d'air permettent d'augmenter la hauteur et la largeur des bâtiments au point de créer des villes dans les villes ou "cubical cities". De nombreuses réalisations illustrent jusqu'où peut atteindre la densité bâtie. On pense notamment au centre Bonaventure à Montréal, au World Trade Center de New-York (ou, à une échelle plus réduite, celui de Bruxelles) et les complexes de galeries couvertes occupant à Bruxelles des pâtés de maisons entiers et qui comportent dans un même environnement artificiel magasins, bureaux, parkings et parfois logements. Même si ces ensembles paraissent fonctionnels au plan technique (ce qui est d'ailleurs loin d'être le cas, notamment en ce qui concerne la protection contre l'incendie), ils constituent un type d'environnement dont il est à présent prouvé qu'ils constituent une menace pour l'équilibre physique et mental des individus (ADAMS, 1974). Et surtout, ils ne sont pas habités, on y travaille, on y vend, on y mange, on y danse, mais on y habite pas.

Par ailleurs, il y a lieu de ne pas confondre deux notions différentes : d'une part, la nécessité d'une densité bâtie élevée pour permettre des contacts plus faciles d'un point à l'autre de la ville et d'autre part le "superblock" dont la caractéristique est de constituer en un point déterminé un ensemble bâti d'une très forte densité mais éventuellement entouré d'espaces déserts. Ces constatations ont amené au concept de "high density low rise" (forte densité mais pas d'immeubles en hauteur) par opposition au concept "low density high rise" (MARANS, 1976).

2.2. Micro-environnement naturel et artificiel.

En conséquence des recherches récentes en matière de densité urbaine quant à leurs effets sur les personnes et compte tenu, d'autre part, de la prise de conscience que les ressources renouvelables ou non, ne sont pas illimitées, une politique d'environnement axée sur la qualité de la vie devrait encourager au maximum des formes construites recourant autant que possible à l'aération et à l'éclairage naturel (ce qui signifie des profondeurs de bâtisses ne dépassant pas environ 15 m.) et des hauteurs ne dépassant pas environ 10 étages.

2.3. Accessibilité de la ville aux personnes et aux biens.

Ainsi qu'il a été indiqué en parlant de la dimension spatiale et temporelle de l'urbanisation, le développement progressif de la circulation automobile privée, encouragée de manière indirecte mais puissante par les autorités publiques dans la plupart des pays industrialisés, a entraîné des difficultés d'exploitation croissante des autres modes de transport (OWEN, 1976). Si l'on met en rapport le besoin d'accessibilité dans les villes et, d'autre part, les indications mentionnées en ce qui concerne la densité, on est amené à se demander si des formes urbaines ne devraient pas être mises au point en vue de permettre un maximum d'accessibilité piétonne, une certaine ségrégation du trafic automobile, un encouragement des formes de transport les moins consommatrice d'énergie (transport en commun ou bicyclette). De nombreuses études ont abouti à des propositions en ce sens (G. EPSTEIN, 1976; M. HOPPENFELD, 1976). En Belgique, les deux projets-pilotes présentés par le Gouvernement

belge à la Conférence des Nations-Unies illustrent, à leur manière, le souci d'accessibilité pour les personnes et les biens combiné avec une priorité aux piétons (TANGHE, 1976; LACONTE, 1976).

En tout état de cause, l'accessibilité des personnes et des biens ne doit pas constituer un objectif en soi mais une variable dans la planification urbaine. Certains débats politiques récents ont indiqué, en particulier en Hollande, le souci d'une partie importante de la population de ne pas pousser les techniques de transport jusqu'aux limites du modernisme si celui-ci doit entraîner des conséquences sur la qualité de la vie. C'est ainsi que le projet de métro à Amsterdam a été fortement réduit, que le projet de métro de la ville de Gand, en Belgique, a été entièrement remis en question et que les avant-projets de train à très grande vitesse rencontrent partout en Europe des oppositions plus fortes que prévues.

Le souci d'accessibilité se traduit dès lors par une complémentarité entre des réseaux "lourds" destinés au flux de circulation importants (train et métro) et des réseaux "légers" (tram et bus en voies et couloirs réservés, pistes cyclables, rues piétonnes, etc.). La Belgique ne peut offrir à cet égard, comme on l'a indiqué, que des solutions ponctuelles (DUESBERG, 1976). Il s'agit ici d'un problème de mutation sociologique (amélioration de l'image et du statut social du transport en commun) plutôt que d'un problème technique.

Il reste à souligner que les implications d'une politique en matière d'accessibilité ont une incidence directe sur les valeurs foncières et qu'une politique d'investissement public en la matière peut se faire soit au bénéfice de l'ensemble de la collectivité, soit au bénéfice de propriétaires n'ayant pas contribué directement aux investissements en question. (GAMBLE, 1976)

2.4. La technologie au service des villes d'aujourd'hui.

Le réseau dense et complexe de canalisation et de câblage destiné au transport de fluides, d'énergie et d'informations est une caractéristique majeure de la ville d'aujourd'hui. C'est à juste titre, me semble-t-il, que la cité post-industrielle a été appelée la cité de l'information.

La fonction même des villes est liée au secteur tertiaire.

Parmi les tendances récentes, signalons, sans les considérer dans leur utilité, leur justification ou leur acceptabilité :

- Les télécommunications avec support visuel prendront des formes beaucoup plus diversifiées que la seule télévision et télédistribution. Parmi les progrès les plus notables, on peut noter la possibilité de feed-back depuis le citoyen jusqu'à l'émetteur de programmes. (KALBA, 1976)
- La télémédecine et les domaines connexes tels que la télémicroscopie constituent un secteur nouveau en plein développement aux Etats-Unis et au Japon.
- Les télécommunications par Laser constituent également un élément en développement rapide.

Les effets de ces formes de technologies nouvelles sur la texture même de la ville sont difficiles à prévoir. On peut estimer que la substitution du contact personnel par un contact à distance rendra inutile un grand nombre de réunions pour lesquelles actuellement des personnes se rencontrent. Cependant, l'étude attentive des schémas de relations personnelles entre les humains (GODDARD, 1975) font peut-être pencher plutôt dans le sens du caractère irremplaçable du contact humain pour le dialogue, la prise de décision et la relation affective. (FLEISHER, 1969).

Ici à nouveau, la technologie débouche sur des problèmes non techniques à savoir la capacité des hommes à faire face à des média et à des informations toujours plus diversifiées et à conserver leur équilibre au sein d'une infinité de réseaux tissés autour d' eux comme les fils qui emprisonnaient Gulliver.

Toutefois, il n'en reste pas moins vrai que des besoins fondamentaux comme ceux en eau tant pour l'alimentation que pour les besoins domestiques, urbains et industriels, devraient être assurés. De même, l'évacuation des déchets liquides et solides impose des solutions appropriées qui doivent tenir compte de la sauvegarde des réceptacles. Enfin, la pollution de l'air dont les trois composants majeurs dans les villes sont les effluents des centrales énergétiques, le chauffage domestique et les échappements des moteurs à combustion, pose des problèmes techniques et réglementaires importants.

Un autre chapitre se rapporte aux questions que pose l'hygiène dans l'environnement. Enfin, les nuisances acoustiques en milieu urbain posent des problèmes à la fois sur le plan de la communauté et sur le plan domestique: là aussi, il ne suffit pas de constater, il faut aussi corriger et prévenir.

2.5. Equipements et services destinés à améliorer la qualité de la vie.

La qualité de la vie dans les villes s'apprécie à de nombreux niveaux différents qui vont depuis la personne et la cellule familiale jusqu'à la population dans son ensemble. L'équipement des quartiers sont un élément fréquemment perdu de vue et on peut se demander si tout ne doit pas être mis en oeuvre pour assurer une certaine forme de gestion de tels équipements par les habitants eux-mêmes.

En ce qui concerne les normes techniques pour les équipements de quartiers on peut se référer aux études effectuées en Belgique par l'Institut National du Logement et aux études effectuées pour le projet de Louvain-la-Neuve.

Les problèmes tels que ceux soulevés par la protection des enfants contre les risques de la circulation (VAN DER DOES 1976) ou la dimension des crèches devant accueillir les enfants des mères au travail sont perçus de manière très différente si l'on se place au niveau du quartier ou au niveau d'une entité urbaine entière.

2.6. De la technologie à la décision en matière d'environnement humain

Les organisateurs de la conférence des Nations Unies à Vancouver ont fait état d'une évolution qu'ils avaient constatée quant aux thèmes qui suscitaient le plus d'intérêt dans le cadre de la conférence. Ils ont constaté un intérêt plus faible pour les aspects technologiques que celui qu'ils escomptaient initialement; par contre l'intérêt pour les instruments politiques, juridiques et économiques ont pris une place de plus en plus grande.
Les organisateurs de la conférence du WERC(x) ont fait de leur côté la même constatation. Le comité d'organisation composé en majorité d'ingénieurs a constaté un intérêt particulièrement élevé pour le dialogue entre preneurs de décisions et spécialistes. Au sein de la catégorie de preneurs de décisions, les responsables des associations d'habitants ont pris une part importante (DIDI-SHEIM 1976-SCHOONBRODT 1976). Tout au long des discussions la nature politique et sociale des problèmes est apparue majeure même s'il s'agissait de problèmes essentiellement techniques. Il a été reconnu que ce sont les décisions qui sont prises au niveau le plus fondamental qui entraînent le succès ou l'échec des établissements humains.

(x) organisé en Belgique grâce au soutien du Ministre de la Santé publique et de la Famille, M. De Saeger.

Par niveau le plus fondamental l'on peut entendre le niveau des aspirations des usagers de la ville tels qu'ils s'expriment par le lien politique et par la participation effective aux décisions relatives au cadre de vie. Ces aspirations changent en fonction de l'évolution même de la ville.

Cette évolution est une évolution physique mais surtout sociale et culturelle. S'il s'agit d'une petite communauté, la participatic à la décision se fait spontanément. S'il s'agit d'une mégalopolis cette participation ne peut se faire que si elle est organisée au niveau d'entités plus restreintes disposant des informations les concernant et de personnes en leur sein prêtes à consentir le travail qu'exige toute participation efficace.

En conclusion de la conférence préparatoire organisée par le WERC les organisateurs ont établi les recommandations qui semblaient pouvoir en être tirées et être utiles à la conférence de Vancouver. Ces recommandations visent à être suffisamment générales pour pouvoir être de quelque intérêt pour les participants de toutes nationalités et suffisamment précises pour que leur contenu ait une signification concrète. En effet, aucune recommandation n'aura d'effet si elle ne se traduit pas par une prise de conscience des personnes et des groupes directement concernés par la qualité de vie de leur environnement. Ces recommandations se terminent par une série de questions qui restent posées et pourraient être l'objet d'échanges de vues au sein de la présente conférence de l'habitat.

REFERENCES.

ADAMS, B. CONWAY, J., Social Effects of Living off the Ground, Department of the Environment, London 1974.

FLEISHER, A., The influence of Technology on urban Forms in: L.RODWIN, Ed., The future Metropolis, New York 1961, p. 71.

FRB, Rapport de E. KIRSCHEN pour la Fédération Routière de Belgique, Bruxelles, 1975.

GODDARD, J., Office Location in urban and régional Development, Oxford University Press, 1975, p.51.

MYNCKE H., VANDENBERGHE, H. Geluid en Geluidshinder, De Nederlandse Boekhandel, Antwerpen, 1975, P. 146.

VAN HULTEN, M., Het Hart van de Stad, in HEINEMEIJER, W.F. et al., Het centrum van Amsterdam: een Sociografische Studie, Amsterdam, 1968, p.128.

Les autres noms cités se réfèrent à leur contribution, reprise dans les Actes de la Conférence de Bruxelles, 1976, publiés sous le titre "The Environment of Human Settlements " Human Well-being in Cities"
Pergamon Press, Oxford 1976 (2 vol.)

WORLD ENVIRONMENT
AND RESOURCES COUNCIL

DECLARATION DE BRUXELLES SUR LA QUALITE DE LA VIE DANS LES VILLES

(H. CHESTNUT, G. EPSTEIN, H. GIBSON, PH. JONES, P. LACONTE, U. LUOTO)

La plupart des grande villes du monde sont en crise et cependant, dans les décennies à venir, bien davantage de personnes vivront dans les villes. L'énorme croissance de la population mondiale ne sera dépassée que par la croissance plus grande encore de la population urbaine à la suite de la migration vers les villes.

La crise des villes affecte le bien-être des hommes.

On constate que les villes deviennent de moins en moins plaisantes à vivre. On constate également une aspiration vers des changements qui en feraient à nouveau un milieu de vie agréable. Ceux qui se préoccupent de la croissance des villes devront s'efforcer de ne pas répéter les erreurs du passé récent. Les villes anciennes étaient des organismes dont la texture était fine et diversifiée et dont l'évolution vers leur forme actuelle avait été lente et progressive. Au moment où leur croissance s'est accélérée, elles ont continué de s'étendre d'une manière concentrique, entraînant la congestion de leur centre ancien. Ce mode de croissance se rencontre dans le monde entier. De nombreuses villes du tiers-monde ont connu une croissance telle que le centre original n'est plus qu'un petit noyau au milieu d'une vaste région urbaine. Ce mode de croissance entraîne le processus bien connu d'embouteillages, de longs trajet domicile-travail, d'isolement des habitants par rapport à la campagne et de coûts élevés. Particulièrement au cours des vingt-cinq dernières années les centres anciens ont été envahis par des constructions si grandes et si peu en proportion avec le tissu urbain existant que leur existence même en a été menacée. Par ailleurs, la croissance vertigineuse du trafic automobile, pour laquelle le centre ne pouvait pas offrir l'espace nécessaire, a entraîné un surcroît de congestion. Les Quartiers Généraux de grandes organisations prennent la place de maisons d'habitation et repoussent leurs habitants vers la périphérie. Un processus cumulatif de dégradation tend ainsi à s'installer.

Tant les véhicules à moteurs que les grands édifices provoquent une consommation excessive d'énergie et d'autres ressources. Ils entraînent des infrastructures disproportionnées et détruisent ce que des générations ont connu et respecté. Et cependant ces travaux ne résolvent pas le problème posé; au contraire, ils l'aggravent en attirant davantage de véhicules. Pour réduire la congestion, on est alors tenté de séparer les grands édifices par des espaces non bâtis. Ces espaces déserts et battus par les vents accroissent encore le caractère inhumain de la ville.

./.

Il est donc urgent de défendre le caractère humain de la ville. L'invasion des véhicules peut être limitée soit par des règlements, soit en lui imposant son coût social réel. Des règlements peuvent limiter la taille des édifices et encourager la création d'édifices à usages multiples : habitst, commerces, bureaux, écoles, etc. L'usage multiple et diversifié des surfaces construites est également une nécessité si l'on veut maintenir la diversité créée par l'histoire et préserver les petits espaces verts et les jardins.

Les instruments pour cette tâche urgente font l'objet de beaucoup de recherches. L'intervention directe des habitants des associations de quartiers est de nature à accélérer leur mise en oeuvre. Plutôt que de rechercher des boucs émissaires sur qui rejeter la responsabilité de la crise, il appartient aux habitants de s'unir pour défendre un milieu de vie où ils puissent s'épanouir.

Il n'y a pas de responsable unique de la crise urbaine. Il peut être tentant d'expliquer que tout est la faute du système social, de la profession immobilière ou de l'industrie automobile. Cette explication est cependant trop simple. Les villes des pays à régime socialiste sont envahies par les grands édifices et les voiries trop larges et leurs habitants sont déplacés vers des banlieues lointaines et sans vie. Il est trop simple de dire que la richesse en elle-même entraîne le gaspillage des ressources.

La vérité est que nous sommes tous responsables. Si nous regardons nos villes, nous devons reconnaître qu'aucun organisme ne peut maintenir sa croissance si son coeur ne peut pas croître en même temps. Les villes, comme tous organismes vivants, assimilent certains agents extérieurs et en rejettent d'autres. Au cours des siècles, les villes ont lutté avec succès contre leurs difficultés mais elles n'ont pas encore appris à lutter contre la croissance excessive.

Ce dont nos villes ont un urgent besoin c'est d'apprendre à s'imposer des choix et des limitations. Ce sont en fait des choix de civilisation. Ces choix n'impliquent pas que l'on rejette le progrès mais bien que l'on décide ce que l'on fera, en quelle quantité, dans quel but et à quel rythme. C'est un problème qualitatif autant que quantitatif. Les limites de la croissance urbaine et de la capacité d'assimilation d'éléments nouveaux doivent s'établir au départ d'une connaissance intime de la ville et des besoins qualitatifs de ses habitants. Ces besoins ne peuvent être rencontrés par des techniques spécialisées appliquées séparément. Une vue intégrée des facteurs humains, techniques et économiques permet seule de poser les choix nécessaires.

Il y aura toujours des voix pour prêcher l'arrêt total de la croissance mais il s'agit là d'une position extrême qui ne saurait recueillir le large accord nécessaire pour la mise en oeuvre de remèdes durables et qui s'imposent dès aujourd'hui.

Aujourd'hui en effet, la croissance des villes se poursuit à un rythme accéléré; ce qui se traduit par une exacerbation de leurs problèmes. Il nous faut trouver des lignes directrices fondée sur l'expérience du passé et devant permettre une ville équilibrée au plan social. Il y a des différences évidentes entre les conditions de l'urbanisation dans les pays en voie de développement et dans les pays à climat chaud ou à climat tempéré mais les fonctions de base que la ville doit remplir sont semblables partout.

./.

Toutes ces questions et les directives devant permettre d'y répondre ont été appliquées dans les villes anciennes. Toutes ces questions nous amènent à nous écarter du principe traditionnel de la croissance concentrique et nous poussent à rechercher un moyen d'intégrer la croissance des villes avec le respect de la nature et de donner aux habitants un meilleur accès à la fois au centre de l'activité urbaine et à la campagne, ce qui donne également à tous les habitants les avantages simultanés de la petite et de la grande ville. Il s'agit en effet de permettre un équilibre entre la ville et la campagne, équilibre indispensable à la santé physique et mentale des habitants.

Recommandations possibles pour la politique d'aménagement des régions urbaines.

1. Les villes doivent éviter des investissements trop importants par leur coût de construction ou par leur coût de fonctionnement.

2. La ville doit pouvoir croître sans menacer les quartiers existants.

3. A chaque étape de croissance un équilibre doit être maintenu entre le nombre de logements, les équipements sociaux, les zones d'emploi et les espaces de loisirs.

4. A chacune des étapes de la croissance, les investissements devraient être dimensionnés d'une manière utilisable, même si la ville devait cesser de croître (ce qui exclut par exemple les projets de rénovation ou les ensembles de logements trop importants).

5. La distance entre les logements et les centres commerciaux, les écoles et les zones de loisir devrait rester pédestre. Les lieux de passage pour piétons devraient rester à l'échelle de l'homme et être protégés des éléments atmosphériques (arcades, rangées d'arbres, etc...).

6. Il faudrait une séparation raisonable du trafic piéton et automobile et un réseau de transport en commun commode.

7. Une grande flexibilité devrait être laissée aux formes d'architecture et aux programmes de construction en évitant les règlements de bâtisse rigides.

8. Le réseau d'infrastructure devrait permettre une distribution aisée des services (eau, gaz, électricité, etc...) à partir de points centraux.

9. La ville devrait être divisée systématiquement en quartiers auxquels les habitants puissent s'identifier aisément et disposer de lieux de rencontres spontanées à l'instar des entités paroissiales d'autrefois.

./.

Quelques questions à se poser à propos des plans de villes.

- Est-ce que la qualité de vie peut y être maintenue quel que soit son rythme de croissance?

- Est-ce qu'il y a un équilibre entre l'intimité nécessaire du logement familial et d'autre part le caractère collectif des lieux de rencontre tels que la rue, l'impasse, le clos et les équipements de quartier?

- Est-ce que le plan est suffisamment flexible pour permettre, suivant les besoins de la croissance, la construction de maisons ou d'immeubles à appartements?

- Est-ce que le centre de la ville est disposé de manière à permettre un maximum de flexibilité dans les décisions futures; en d'autre termes, est-ce que les bâtiments peuvent s'établir dans le centre sans devoir s'adapter à une structure rigide, par exemple un sol artificiel?

- Est-ce que les bâtiments peuvent être transformés aisément au fur et à mesure des changements dans leur usage?

- Y a-t-il un accès aisé entre les unités de voisinage et la campagne environnante?

- Est-ce que les extensions prévues s'intègrent bien à la campagne sans la détruire inutilement?

- Est-ce que la ville possède un plan et une structure dans laquelle le citoyen et le visiteur se retrouvent aisément?

- Est-ce que les unités de voisinage ou quartiers ont une individualité distincte aisément perceptible tout en n'étant pas isolées du reste de la ville?

- Est-ce que les habitants sont à l'abri des nuisances et du bruit?

- Est-ce que les lieux de rencontres sont animés?

- Est-ce que l'on peut marcher sans être dérangés et à l'abri des intempéries?

- Y a-t-il des arbres dans les lieux de promenades?

Les données apportant des réponses à ces questions et à beaucoup d'autres concernant les villes pourraient faire l'objet d'un échange d'informations à l'échelle mondiale et permettre aux communautés de bénéficier d'expériences des autres.

Une gestion urbaine consciente des facteurs humains.

Tous les habitants, et pas seulement les responsables politiques, doivent travailler ensemble à la solution des problèmes des villes.

Divers groupes se partagent le contrôle de la ville. Tous les habitants désirant faire partie du processus de décisions doivent avoir la possibilité d'exprimer leur opinion et d'obtenir des réponses satisfaisantes.

La participation du public devrait être insérée dans le processus de planification des quartiers autant que de la ville entière et assurer l'intégration des différents plans partiels.

N'est-il pas vrai que la caractéristique la plus universelle de l'homme dans les villes est d'être entouré d'autres hommes avec lesquels il est en relations et forme une communauté décentralisée?