

L'expérience britannique des villes-satellites et des villes nouvelles

Autor(en): **Stephenson, Gordon**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **24 (1952)**

Heft 11

PDF erstellt am: **15.05.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-124128>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE DES VILLES-SATELLITES ET DES VILLES NOUVELLES

par M. Gordon Stephenson

Nous reprenons aujourd'hui la publication du texte dont la première partie avait paru dans notre numéro 9, 1952, qui fait partie des conférences prononcées au Congrès de l'habitation, à Bruxelles, au mois d'avril de cette année.

LA LOI SUR LES VILLES NOUVELLES

La loi sur les villes nouvelles n'était pas seulement destinée à rendre pratiquement possible la création de villes neuves dans les districts surpeuplés. Elle devait constituer un instrument utile en d'autres endroits également. Par exemple dans les régions en expansion, où les industries de base du dix-neuvième siècle sont en voie de transformation et s'en voient adjoindre de nouvelles, ou dans les bassins charbonniers qui sont mis en exploitation au fur et à mesure de l'épuisement des anciens.

Au dix-neuvième siècle, on eût assisté à une extension urbaine incohérente, empirique. Grâce à la loi sur les villes nouvelles, on convint que l'extension pouvait être organisée selon des plans communautaires sagement conçus.

Avant que le gouvernement décide l'aménagement d'une ville nouvelle, des échanges de vues entre départements doivent avoir lieu. Les principaux départements intéressés sont : la Santé publique, les Communications, le Commerce, l'Agriculture et le Travail, avec l'Urbanisme pour arbitre. Des contacts avec les administrations régionales intéressées ont lieu en même temps sous la direction du ministre ayant l'Urbanisme citadin et rural dans ses attributions. A présent que la loi de 1947 est en vigueur, on peut escompter que certains plans de comtés révéleront la nécessité de villes nouvelles, mais la procédure sera semblable dans ses grandes lignes. Dès que le fait est établi, la première phase de réalisation entre dans le cadre de la loi.

Le ministre a fait élaborer un plan préliminaire, soit par son propre département, soit par un expert désigné par lui. Ce premier plan suffit à montrer qu'une ville de dimensions appropriée pourra être construite, et en fixe les limites. La superficie est d'environ 400 hectares par 10 000 habitants. Il n'est pas nécessaire de prévoir un espace pour une ceinture de verdure (une des directives du Comité Reith), étant donné que la loi de 1947 contient des dispositions adéquates pour le contrôle de la construction dans les régions rurales.

Quand la superficie nécessaire a été délimitée et approuvée, le ministre rédige un projet qui situe l'emplacement sur une carte et qui expose les motifs justifiant l'achat du terrain. Le ministre procède à une enquête sur les lieux et ses inspecteurs recueillent les objections présentées. Après examen des arguments, le ministre prend la décision. Il est très peu probable que ces objections soient de nature à faire abandonner le projet, étant donné que de nombreuses consultations

et discussions ont déjà eu lieu. Mais il est possible que le ministre décide d'apporter des modifications au tracé des limites.

Le ministre prend un arrêté si l'enquête conclut favorablement à la réalisation du projet. Dès cet instant, le terrain désigné devient sujet à expropriation. Le ministre installe alors une société d'extension, munie de pouvoirs étendus pour mener à bien la création de la ville, soit par une administration propre, soit par des agents désignés par elle. La société d'extension se compose d'un président, d'un vice-président et de plusieurs autres membres, jusqu'à 7. Ils sont rémunérés, et leur traitement est fixé en accord avec les autorités régionales intéressées au projet.

L'institution d'une société d'extension pour une ville nouvelle n'interfère pas avec les droits et obligations des autorités régionales, bien qu'il soit évident que des mesures seront prises pour investir, en dernier ressort, une seule autorité urbaine de la responsabilité de l'aire dévolue à la ville nouvelle. Dans certains cas, les autorités régionales pourraient ne pas être en mesure de suffire au développement des services publics et la loi donne aux sociétés les pouvoirs voulus pour, si c'est nécessaire, entreprendre la distribution d'eau, les services d'électricité, de gaz, d'égouts et autres choses similaires.

Les plans d'extension élaborés par une société sont soumis à l'approbation du ministre. Après approbation, celui-ci prend un arrêté provisoire spécial d'extension, accordant le droit de projeter tout développement conforme aux plans approuvés.

La société, sur accord du ministre, peut acquérir des terrains, soit de gré à gré, soit par expropriation. Son droit de disposer du terrain est soumis au contrôle du ministre. En Angleterre et dans le pays de Galles, ce droit se limite à des cessions à bail de 99 ans, sauf dans des circonstances exceptionnelles.

La loi dispose que les sociétés seront considérées comme des associations de logement, dans le sens défini par les lois sur le logement. Ceci les habilite à construire des maisons pour le compte des autorités régionales, et de semblables constructions bénéficient de subsides de l'Etat. Les sociétés peuvent, évidemment, construire des maisons ouvrières pour réaliser leur propre programme et reçoivent dans ce cas les mêmes subsides.

A tous moments, la société a le droit de transférer une quelconque partie de l'entreprise aux autorités régionales compétentes ou à un entrepreneur agréé ; mais si ce transfert implique une réduction du capital dû par la société à l'Etat, l'arrêté ministériel devra être entériné par la Chambre des Communes.

Lorsque le ministre considère qu'une société a mené à bien l'essentiel de sa tâche, il prend un arrêté transférant d'office le restant de l'entreprise aux autorités régionales compétentes ou à des entrepreneurs agréés.

S'il y a réduction de la dette envers l'Etat, l'approbation de la Chambre des communes est nécessaire.

Il convient de se fixer dans l'esprit que, tandis que la société aménage la ville nouvelle, le ressort des autorités régionales s'étend à une allure exceptionnelle. Au fur et à mesure que la population s'accroît, les autorités régionales s'identifient davantage avec les intérêts de la population définitive. Ceci est important à deux points de vue. Tout d'abord les magistrats élus représentent les intérêts des habitants de la cité, et influencent dans ce sens les travaux de la société et les plans de détail. Ensuite, le conseil de la ville nouvelle sera en mesure, en dernière analyse, de reprendre des mains de la société d'extension l'ensemble de l'entreprise.

A ce moment, nous assisterons à ce qui pourra se révéler comme une des plus intéressantes et des plus fructueuses expériences sociales et économiques : les habitants d'une ville possédant l'entière du sol sur lequel est construite leur cité. Ce phénomène pourrait se produire, finalement, dans toutes les villes, mais c'est par les villes nouvelles qu'il commencera.

LES SOCIÉTÉS

Il y a, à présent, douze sociétés d'extension en Angleterre, deux en Ecosse et une dans le pays de Galles.

Il n'est pas aisé pour un ministre de découvrir et de commissionner les personnes aptes à remplir le rôle d'un conseil de direction chargé d'investir à bon escient des millions de livres sterling. Il doit satisfaire le public en général et les autorités régionales en particulier ; il doit s'assurer que la société révélera un sens éclairé des affaires et fera preuve en même temps d'énergie, d'initiative et d'une juste appréciation des besoins de la population.

Mais si l'œuvre doit être réalisée avec harmonie et avec d'heureux résultats, le ministre doit être sûr par dessus tout que les membres de la société sauront s'appuyer sur la collaboration la plus loyale et la plus enthousiaste de leurs agents.

LA CONSTRUCTION D'UNE VILLE NOUVELLE

Plusieurs des villes nouvelles auront probablement une population de l'ordre de 50 à 60 000 habitants. C'est environ le chiffre de la population de villes comme Gloucester, Lincoln et Worcester. Sans entrer dans les détails de plans ou d'aspect, on peut se faire une idée des dimensions de l'entreprise au moyen de quelques calculs relativement simples. En tenant compte de toutes les dépenses d'investissement, tant publiques que privées, il apparaît qu'on atteindra environ 50 ou 60 millions de livres sterling pour une ville de 50 à 60 000 habitants. Une partie de ces dépenses ne sera pas directement rentable (par exemple l'établissement d'un nouveau réseau d'égouts en vue de l'extension définitive) et l'investissement ne sera pas amorti d'une façon égale au long des années.

Un certain effectif de main-d'œuvre doit être amené sur l'emplacement de la ville nouvelle, et ces endroits sont généralement à quelque distance des réservoirs normaux de main-d'œuvre. Cet effectif doit se constituer graduellement et les matériaux qu'il mettra en œuvre doivent être commandés et rassemblés conformément à un plan qu'il n'est pas aisé d'établir. Depuis la guerre, l'industrie de la construction a travaillé partout à plein rendement et les sociétés pour les villes

nouvelles ne sont pas encore parvenues à constituer les effectifs nécessaires pour mener les travaux au rythme désirable. Il est important qu'elles y arrivent. Dans le district londonien, par exemple, le plan régional risque d'être compromis si la construction ne se fait pas dans les délais voulus, aux endroits voulus. Les villes nouvelles de la région londonienne doivent, pour remplir correctement leur rôle dans le plan d'ensemble, être achevées en un terme d'environ dix ans.

L'ORGANISATION D'UNE SOCIÉTÉ D'EXTENSION

Il n'existe pas, dans ce pays, d'exemple concret auquel on puisse se référer pour le genre d'organisation nécessaire à l'exécution de l'œuvre immense et complexe que représente la construction d'une ville nouvelle en un temps relativement court. Les administrations locales jouent aujourd'hui un rôle important dans la construction urbaine ainsi que dans l'urbanisme, mais les villes existantes sont essentiellement l'œuvre de l'initiative privée, avec une administration locale assurant certains services et certaines constructions, et exerçant un contrôle de plus en plus complet sur l'entreprise privée. Une ville existante se développe à une allure relativement lente, et les investissements de grande envergure y sont généralement faits longtemps après que la nécessité en a été reconnue.

Le Comité Reith envisageait une organisation semblable à maints égards à celle de la société de Welwyn, mais ne donnait guère de précisions quant à la manière dont le travail urbanistique proprement dit devait se faire.

Le planning doit toujours se faire à différents étages. On peut en distinguer trois dans le travail d'une société d'extension. Tout d'abord l'étage politique : celui de la société elle-même. En deuxième lieu, la politique générale doit se traduire en un plan général d'exécution dans lequel le travail de plusieurs départements, avec leurs nombreuses activités, peut être convenablement coordonné. Enfin, troisièmement, il y a le planning matériel, qui intéresse dans une large mesure les architectes et les ingénieurs. C'est leur tâche de conseiller les deux autres étages et de traduire la politique en plans d'action technique.

L'établissement d'un plan dans un pays démocratique constitue un processus complexe. De nombreuses discussions ont à se dérouler entre les parties intéressées ; les gens doivent avoir leur mot à dire au sujet du plan. Mais en définitive, les responsabilités doivent être résolument et franchement endossées s'il faut aboutir à une action décisive. Quand les responsabilités sont bien définies dans une organisation, et s'il y règne une confiance mutuelle, le travail se fera sans friction et chacun donnera le meilleur de lui-même. Dans une organisation nouvelle et vaste, qui a été pour ainsi dire créée de toute pièce, il faut du temps pour établir les relations fonctionnelles et personnelles. Les organisations des villes nouvelles se trouvent à leur âge de croissance.

Actuellement nous voyons un type général, et il n'y a que des différences mineures d'une organisation à l'autre. Toutes les sociétés ont nommé un administrateur général ou un directeur exécutif. Il est responsable de l'administration dans son ensemble et de la transposition de la politique dans la phase de réalisation.

Sous l'autorité du directeur exécutif se trouvent généralement sept ou huit départements, dont chacun est largement pourvu de spécialistes responsables des différents stades du travail.

LA SITUATION ACTUELLE

Bien des gens s'imaginaient que les villes nouvelles allaient s'élever en un tournemain. Ils ont été déçus. La mise sur pied d'organisations destinées à réaliser un travail d'envergure, selon des méthodes nouvelles, impliquait des difficultés. Nous avons vu comment la bataille pour Stevenage s'est déroulée devant les tribunaux. La Chambre des Lords (notre Cour suprême) eut à se prononcer sur le fait que le ministre prend une mesure administrative, et non une mesure quasi-judiciaire, lorsqu'il décide de l'emplacement d'une ville nouvelle. La procédure se trouva pratiquement bloquée jusqu'à ce que ce jugement fût rendu. Ensuite, au cours des deux ou trois dernières années, nous eûmes à faire des efforts énergiques pour adapter notre économie aux circonstances. Le gouvernement avait dû apporter de sévères restrictions aux investissements et les villes nouvelles, qui faisaient peser de nouvelles demandes sur l'industrie de la construction, eurent à en pâtir. Même si les choses s'étaient déroulées normalement, nous n'aurions peut-être pas pu faire de progrès spectaculaires, vu que les problèmes essentiels de l'approvisionnement d'eau et des égouts étaient difficiles à résoudre, tant du point de vue technique que du point de vue administratif.

À présent que nos premiers objectifs d'après guerre en matière de logement ont été atteints (plus d'un million d'habitations permanentes ont été réalisées) les villes nouvelles reviennent à l'avant-plan. Les deux villes nouvelles d'Ecosse et les deux de Durham jouissent d'une priorité absolue. Deux sont destinées aux mineurs qui viennent travailler dans de riches bassins charbonniers non encore en pleine exploitation, et deux se trouvent dans des zones de développement (lesquelles étaient en état de dépression avant guerre).

Le travail s'accélère dans toutes les villes nouvelles, et la plus grande part offre un intérêt technique inaccoutumé. Mais de sérieux problèmes administratifs, financiers et techniques demeurent. Dans la région londonienne, par exemple, il n'y a pas de dispositions administratives aptes à coordonner l'exode des industries et des populations vers les villes nouvelles, et, ce qui est peut-être plus important à l'égard du Plan régional, il n'existe pas de moyen d'assurer la fermeture des usines abandonnées, dans les zones congestionnées. Il est possible, si les problèmes administratifs ne sont pas résolus, que les villes nouvelles du plus grand Londres contribueront à la croissance matérielle et au surpeuplement de la région.

Cette influence sera certes contrôlée au sens physique, mais chacun est d'accord pour estimer que tout doit être mis en œuvre pour enrayer l'extension de Londres. Du point de vue financier, les villes nouvelles se révèlent plus coûteuses qu'on ne l'avait prévu. Ceci résulte en partie de la lenteur de leur réalisation et du prix du déplacement de la main-d'œuvre. Mais cela est dû également à des solutions techniques trop complexes. A la lumière de l'expérience, on apporte certaines modifications et les dépenses sont réduites dans une mesure relative.

L'AVENIR IMMÉDIAT

Les villes nouvelles ne constituent qu'une petite partie des grands problèmes urbanistiques. Elles sont nécessaires parce que la population industrielle est toujours en voie de croissance et que tous les principaux centres urbains sont non seulement congestionnés mais doivent aussi être en grande partie reconstruits. Il n'est pas douteux que la création de villes nouvelles et de villes-satellites constitue une meilleure solution qu'une cristallisation suburbaine continuelle, à la périphérie des grandes villes.

Liverpool, par exemple, en a acquis l'expérience entre les deux guerres. Il y a également peu de doute dans l'esprit des personnes responsables, quant au fait qu'il faudra prendre sur les terres arables si nous devons un jour reconstruire les zones délabrées et congestionnées suivant des contours plus spacieux. Une ville nouvelle ou une ville-satellite peut se situer sur des terres de moins de valeur pour l'agriculture que les terres avoisinant la périphérie de villes existantes.

En outre, les problèmes de transport seront allégés si les lieux de travail et les lieux de résidence sont rassemblés dans une unité urbaine planifiée.

Un projet de loi est actuellement déposé devant le Parlement. Il est à peu près assuré de devenir une loi sur le développement urbain. Il a été élaboré par un ministre travailliste au sein de la dernière législature, et il a été repris par son successeur, un ministre conservateur. Le but de la nouvelle législation est de procurer un appui financier aux petites villes qui devront être agrandies en conformité avec un plan régional approuvé par les villes principales et les comtés adjacents. En vue d'accueillir la population et les industries des zones congestionnées, les petites villes devront se développer à une allure anormale et le fardeau financier qui en résultera sera trop lourd pour elles. Le ministre aura pouvoir d'accorder des subsides et des prêts à long terme lorsque les autorités locales intéressées auront marqué leur accord sur une solution. Il aura également pouvoir, le cas échéant, de déterminer qui devra mener à bien le développement. En effet, il y aura une variante à la procédure de création des villes nouvelles. Au lieu d'un organisme public institué par le ministre, nous aurons des autorités locales chargées de fonder des villes-satellites, qui seront des extensions de petites villes existantes. Il est encore trop tôt pour dire si cette méthode sera plus efficace que l'autre. Il est probable que c'est elle qui sera mise à l'essai ou employée au cours des prochaines années. On peut douter que plus de villes nouvelles soient mises en chantier. La nouvelle méthode est excellente en principe, mais elle peut contenir deux points faibles. Tout d'abord, du point de vue national, il peut être parfois préférable d'établir une ville nouvelle à une distance considérable d'un grand centre urbain. La loi sur le développement urbain ne pourra peut-être pas pourvoir à cela. En second lieu, dans tous les pays, les autorités locales ont de la peine à s'entendre entre elles, surtout lorsqu'elles sont voisines. Le ministre devra être un homme politique énergique, ou déterminé à recourir à ses pouvoirs de coercition. Mais il nous faudra attendre et voir ; nous contenter entre-temps de savoir qu'en dépit des difficultés, de grands progrès sont réalisés et que les idées pour lesquelles Howard et d'autres luttèrent, ont été adoptées dans une remarquable mesure.