

Official No.: **C.H.1197.**

Geneva, December 6th, 1935.

LEAGUE OF NATIONS

Health Organisation

REPORT

on the

PHYSIOLOGICAL BASES

of

NUTRITION

by the Technical Commission
appointed by the Health Committee

(Meeting held in London, November 25th-29th, 1935.)

Series of League of Nations Publications

**III. HEALTH
1935. III. 6.**

INTRODUCTION

For ten years, the Health Organisation of the League has been engaged in the study of nutrition in relation to public health. The following have been the main stages of the work:

In 1925, upon the proposal of the Yugoslav delegation, the Assembly (sixth session) requested the Health Committee to study "the methods to be recommended in the interests of public health for the regulation of the manufacture and of the sale of food products."

In October 1928, at the thirteenth session of the Health Committee, Professor Léon Bernard asked, on behalf of the French Government, for nutrition to be placed on the programme of work of the Committee.

In 1926, the Health Section published a collection of memoranda on the physiology of nutrition and its applications by Professor T. Saiki, Director of the Imperial Institute of Nutrition of Tokyo, and his assistants ("Progress of the Science of Nutrition in Japan", document C.H.523).

In 1927, Professor T. Saiki, under the auspices of the Health Organisation, gave a series of lectures on nutrition in the United States of America, Argentine, Brazil and Chile. The same year, the Chief of the Department of Applied Science in the Institute of Tokyo came to study problems of nutrition in the United Kingdom with Professor Mellanby, and afterwards in different institutes and laboratories of Europe.

In 1926-27, the Health Section arranged for the visit of the late Professor Egerton Grey of the University of Cairo to the Tokyo Institute, and published in 1928 his valuable report entitled "The Food of Japan" (document C.H.861).

In 1931, the Health Committee organised a collective tour to study the supply of milk in the United States. Two of the participants, Professor R. Burri and Dr. G. S. Wilson, summarised their observations in memoranda published in the *Quarterly Bulletin of the Health Organisation*, Vol. I, Nos. 1 and 4. At the same time, the hygiene of milk was studied by Professor J. Parisot in the Department of Meurthe-et-Moselle (*Quarterly Bulletin*, Vol. III, No. 4).

In 1932, the Government of Chile requested the collaboration of the League of Nations in a study of popular nutrition in that country. The preliminary studies led to a double enquiry—economic and medical—which was begun in 1935.

In October 1932, at its nineteenth session, the Health Committee decided to undertake the study of the effects of the economic crisis on public health, with particular reference to conditions of under-nutrition produced by the crisis. In the *Quarterly Bulletin* was published in 1933 a study by Dr. Mackenzie on the administrative machinery by which the nourishment of the poor is assured in the United Kingdom (Vol. II, No. 2) and a study by Dr. W. R. Aykroyd on "Diet in relation to Small Incomes" (Vol. II, Nos. 1 and 2).

In 1932, two Conferences of Experts were convened in connection with the studies on nutrition. They did not only deal with the conditions brought about by the economic crisis, they also considered the fundamental data of the problem and dealt with the principles of an adequate diet.

(a) The Conference of Experts at Rome (September 1932) considered the question of dietary standards and drew up a scale of family co-efficients for inter-

national use in order that the enquiries on the state of nutrition in various countries might be made comparable.

(b) The Conference of Experts in Berlin in December 1932 considered the physical standards and the clinical and physiological methods best calculated to detect states of malnutrition.

The reports of these two Conferences were published in the *Quarterly Bulletin*, Volume I, No. 3, and Volume II, No. 1. They may be considered precursors to the report of the London Conference which is published hereafter.

* * *

In 1934, in view of this work and of all the documentation collected, the Health Committee, when drawing up its three-year programme of work, decided that a general report on nutrition should be made (see document C.233.M.97.1934, page 12). The preparation of this report was entrusted to Dr. E. Burnet and Dr. W. R. Aykroyd, who carried out a series of enquiries in different countries (United Kingdom, France, United States, Denmark, Sweden, Norway, and the U.S.S.R.) on the special institutions of nutrition policies of these countries. This report was drawn up in the early part of 1935, and published in the *Quarterly Bulletin* (Vol. IV, No. 2, June 1935).

This report, which was specially intended for health administrations, deals with the position of nutrition in public health and preventive medicine.

Nutrition in relation to health is one of the most important aspects of preventive medicine, and the recent progress in the science of nutrition makes it essential for public health to develop along new lines.

Nutrition is put forward, not only as a physiological problem, but also as an economic—agricultural, industrial and commercial—problem.

Health workers are appealing to the economists for the realisation of their plans. Economists beginning to be guided by the lofty aims of preventive medicine. The time will soon be over when commercial agreements and Customs measures are applied without consideration for the requirements of the masses and of public health.

The plan indicated by the table of contents at the beginning of the report appears at first sight to be somewhat complicated. In reality it is very simple and hinges upon three main questions:

- (1) *What are the nutritional needs of the human being? How can they be recognised? How can it be determined whether they are being satisfied?* (Dietary standards and physical standards.)
- (2) *What resources are available to meet nutritional requirements?* (Food available; production; distribution; preservation.)

One chapter emphasises the relationship between nutrition and economy, based on examples taken with respect to four fundamental foods of great importance: meat, milk, bread and fats.

- (3) *How best to utilise the resources available in order to meet these requirements;*

Nutrition has already been recognised as a means of protecting maternity and childhood, of controlling the deficiency diseases (rickets, dental caries, anæmia,

pellagra, beri-beri) and of ensuring the regular development of the human being in its various surroundings; in the urban centres, rural districts, or the colonies.

Certain countries, as, for example, the U.S.S.R., have already organised extensive public or collective nutrition, including preventive or curative diets.

In order to formulate adequate *diets*, it is necessary first to consider the various nutritional types.

It is no longer necessary to consider whether Governments should intervene in connection with nutrition because in point of fact such intervention has existed for a considerable time. The report gives examples of organised nutrition.

The report not only does not omit, but rather emphasises on each page, the economic conditions in relation to adequate nutrition. It concludes with this statement: " Production, distribution and consumption have hitherto been considered mainly as economic problems without sufficient regard to their effect on public health, but the effect of the economic depression has directed attention to the gap which almost everywhere exists between dietary needs as determined by physiology and the means of satisfying them under existing conditions. *The general problem of nutrition as it presents itself to-day is that of harmonising economic and public health development.*"

In another part of the report (see Chapter on Nutrition and Poverty), the authors have not overlooked the psychological aspect of the question. If salaries are, so to speak, the " iron law " in regard to nutrition, it is not sufficient to increase them in order to do away with all nutritional deficiencies which accompany poverty; it is also necessary (and not only amongst the poor) to develop *education*: education of medical men, of health workers, of mothers, and of the whole population from infancy upwards; the education of those engaged in teaching the public, and the education of the public itself.

The report by Drs. Burnet and Aykroyd was published at a time when the social problems of housing and nutrition were definitely occupying the foremost position in public health. Continuing the work carried out by the Rome and Berlin Conferences, it thereby met the preoccupations arising out of the protracted economic depression. It contained the essential elements for a general discussion of the practical problems of nutrition in relation both to public health and to economic recovery. It was therefore natural that it should be used as a basis of discussion when the delegations of twelve Governments at the sixteenth Assembly of the League (September 1935) requested that nutrition should be placed on the agenda.

The discussion in the Second Committee of the Assembly was introduced by Mr. Bruce (Australian delegate), who stressed the necessity for marrying agriculture and public health in the interests of the latter; of increasing the consumption of protective foods as a remedy for malnutrition and the agricultural crisis, and of changing the incidence of State protective subsidies so that they should serve to increase consumption rather than to restrict production. He pointed out the necessity for reducing the wide gap between wholesale and retail prices and of reducing the costs of distribution.

The following points emerged from the discussion:

- (i) An increase of production supplies the Governments with further means for improving public health;
- (ii) This can be done by expanding the work that they have already begun in the field of nutrition;
- (iii) This constitutes a direct and practical means of attacking the problem of agricultural surpluses and the consequent fall in prices.

On consideration of the report of Lord De La Warr (United Kingdom), the Assembly adopted the following resolution:

" The Assembly,

" Having considered the subject of nutrition in relation to public health and of the effects of improved nutrition on the consumption of agricultural products, urges Governments to examine the practical means of securing better nutrition and requests the Council:

" (1) To invite the Health Organisation of the League of Nations to continue and extend its work on nutrition in relation to public health;

" (2) To instruct the technical organisations of the League of Nations, in consultation with the International Labour Office and the International Institute of Agriculture, to collect, summarise and publish information on the measures taken in all countries for securing improved nutrition and,

" (3) To appoint a Committee, including agricultural, economic and health experts, instructed to submit a general report on the whole question, in its health and economic aspects, to the next Assembly, after taking into consideration, *inter alia*, the progress of the work carried out in accordance with paragraphs (1) and (2) above."

* * *

At the same time, the International Labour Office, which had been informed of the general plan of the Burnet-Aykroyd report, had given proof of its interest in the report. The Mixed Advisory Agricultural Committee (which ensures liaison between the International Labour Office and the International Agricultural Institute of Rome), the International Committee for Inter-co-operative Relations (which is a private organisation for liaison between agricultural and consumers' co-operatives, under the chairmanship of the Director of the International Labour Office), had expressed their desire to co-operate in studying the question of the nutrition of workers. When the nineteenth International Labour Conference was held in June 1935, its attention was drawn to the problems of nutrition in the report by the Director of the International Labour Office, and by statements by Sir Frederick Stewart, Miss Paterson and Miss Grace Abbot (Government

delegates of Australia, New Zealand and the United States of America. The following resolution was unanimously adopted:

" Seeing that nutrition adequate both in quantity and in quality is essential to the health and well-being of the workers and their families;

" And seeing that, in various countries, evidence has been brought forward to show that large numbers of persons both in town and country are not sufficiently or suitably nourished:

" Seeing, moreover, that an increase in the consumption of agricultural foodstuffs would help to raise standards of life and relieve the existing depression in agriculture:

" The Conference welcomes the attention drawn by the Director in his report to the problem of nutrition and requests the Governing Body to instruct the Office to continue its investigation of the problem, particularly in its social aspects, in collaboration with the Health and Economic Organisations of the League of Nations, the International Institute of Agriculture and other bodies capable of contributing to its solution, with a view to presenting a report on the subject to the 1936 session of the Conference."

* * *

At its twenty-second session (October 1935), the Health Committee considered the report by Drs. Burnet and Aykroyd and specifically discussed the hygienic aspects of the problem. It was decided that members of the Committee should forward and recommend the report to their national administrations. After having stressed the necessity for educating medical practitioners, public health workers and the public in the field of nutrition, the Health Committee adopted the following resolution:

" The Health Committee,

" Being of opinion that these studies may be a useful contribution to public health progress, and would be the logical development of its former activities in this field:

" Requests the Bureau to constitute an expert committee of twelve members at most, with the following terms of office:

" (1) To consider the suggestions contained in the Health Organisation's report, or formulated when this report was examined by the Health Committee and during the Assembly discussions on the matter (document A.61.1935);

" (2) To select such questions of practical importance as might usefully be studied internationally and to classify them by order of priority;

" (3) To submit a first report to the Co-ordination Committee set up in accordance with the third paragraph of the Assembly resolution of September 25th, 1935. This report would be the basis for the work to be carried out in co-operation by the technical organisations and international institutions mentioned in the above resolution."

In accordance with this resolution, a list of questions for investigation, arranged in order of priority, was drawn up on the basis of the report for submission to the Commission of Experts.

The discussions of the Assembly and of the Health Committee made it appear that health experts were to be asked to take the first step by defining the nutritional needs of the human being in the course of its development from conception to the adult age—*i.e.*, the physiological basis for adequate nutrition. It would then be the duty of the Health Organisation and of the other technical organisations, to consider the appropriate means for their practical application.

The Commission of Experts appointed by the Health Committee was composed as follows:

Austria.

Professor A. DURIG,¹ Professor of Physiology at Vienna University.

United Kingdom.

Professor E. P. CATHCART, Professor of Physiology, Glasgow University;

Professor E. MELLANBY, Secretary-General of the Medical Research Council,
Professor of Physiology at the Royal Institution, London;

Sir John BOYD ORR, Director of the Imperial Bureau of Animal Nutrition,
Reid Library, Rowett Institute, Aberdeen.

United States of America.

Professor E. V. McCOLLUM, Professor of Biochemistry, Johns Hopkins University, Baltimore;

Dr. Mary SWARTZ ROSE, Columbia University, New York;

Dr. W. SEBRELL, Chief of the Department of Nutrition, National Institute of Hygiene, Washington, D.C.

France.

M. J. ALQUIER, Secrétaire général de l'Institut scientifique d'hygiène alimentaire, Directeur de l'Institut national agronomique, Paris;

Professor L. LAPICQUE, Professor of Physiology at the University of Paris, Faculté des sciences, Sorbonne, Paris.

Scandinavian States.

Professor Axel HÖJER, Generaldirektor, Medicinalstyrelsen, Stockholm;

Professor C. SCHIOTZ,¹ Professor of Hygiene at the University of Oslo.

U.S.S.R.

Professor B. SBARSKY, Director of the Central Nutrition Institute, Moscow.

¹ Unable to attend the first meeting of the Commission (November 25th-29th, 1935).

The Commission of Experts held its first meeting in London at the School of Hygiene and Tropical Medicine from November 25th to 29th, 1935, under the chairmanship of Dr. E. Mellanby. The outcome of its discussions was the following report. This is only the first phase of the Commission's work. Its conclusions contain a brief outline of further studies.

In order that this report as adopted may be followed by suitable action, the following arrangements have been made:

(1) In accordance with the third paragraph of the Health Committee's resolution, the report will be forwarded to the " Mixed Committee for the Study of the Problem of Nutrition ", which was appointed by the Council of the League in accordance with the third paragraph of the Assembly resolution of September 25th, 1925 (see above, page 6).

(2) Since the general principles as laid down in the report are to be applied in different countries and should therefore be adapted to varying conditions of population, customs and social life, the Commission decided that its report should be communicated for study to representative scientific institutions of different countries, who in their turn should collect advice from technical experts who are concerned with the various aspects of nutrition, as clinicians, pediatricians, school medical officers, public health officers, etc. :

In the United Kingdom—the Medical Research Council;

In the United States of America—the National Research Council;

In France—the Academy of Medicine;

In the Netherlands—the Academy of Science;

In Spain—the National Academy of Medicine;

In the U.S.S.R.—the Scientific Research Council;

For the Scandinavian countries and for Belgium, a similar institution.

This advice will be analysed and summarised by the Commission, and form a supplementary report to be also forwarded to the " Mixed Committee for the Study of the Problem of Nutrition " (appointed by the League Council).

The following report, when thus supplemented, would be " the basis for the work to be carried out in co-operation with the technical organisations of the League of Nations and other international institutions " mentioned in the Assembly resolution.

REPORT
of the
Technical Commission of the Health Committee

INTRODUCTION.

The Commission is in agreement with the conclusions of the Burnet and Aykroyd Report that deficiencies in important nutrients are a common feature of modern diets and that these deficiencies usually occur in the protective foods (foods rich in minerals and vitamins) rather than in the energy-giving foods (proteins, fats and carbohydrates). The Commission has set out its findings in two parts: Part I dealing with the requirements of energy-giving foods; Part II with mineral and vitamin requirements.

PART I.

ENERGY, PROTEIN AND FAT REQUIREMENTS.

1. Calorie Requirements.

(a) An adult, male or female, living an ordinary everyday life in a temperate climate and not engaged in manual work is taken as the basis on which the needs of other age-groups are reckoned. An allowance of 2,400 calories net per day is considered adequate to meet the requirements of such an individual.

(b) The following supplements for muscular activity should be added to the basic requirements in (a):

Light work:	up to	50 calories per hour of work,
Moderate work:	„	50-100 „ „
Hard work:	„	100-200 „ „
Very hard work:	„	200 calories and upwards per hour of work.

(c) The energy requirements for other ages and for mothers can be obtained from the following table of coefficients:

Age (years)	Coefficient	Calories
1-2	0.3	720
2-3	0.4	960
3-5	0.5	1,200
5-7	0.6	1,440
7-9	0.7	1,680
9-11	0.8	1,920
11-12	0.9	2,160
12 and upwards	1.0	2,400

(male and female)

Women:

Pregnant	1.0	2,400
Nursing	1.25	3,000

The requirements for babies under 1 year are difficult to specify except in terms of body-weight, but the following allowances are considered adequate:

Age (months)	Calories per kilogramme of body-weight
0-3	100
3-6	90
6-12	80-90

The muscular activities characteristic of every healthy child and adolescent necessitate additions to the basic requirements shown in (c). It is suggested that the activities of children of both sexes from 7-11 years be considered as equivalent to light work, of boys from 11-15 years as moderate work and of girls from 11-15 upwards as light work.

Allowance must also be made for women engaged in household duties, whether pregnant or not; these have to be reckoned as equivalent to light work for eight hours daily.

2. Protein Requirements.

In practice, the protein intake for all adults should not fall below 1 gramme of protein per kilogramme of body-weight. The protein should be derived from a variety of sources, and it is desirable that a part of the protein should be of animal origin.

During growth, pregnancy and lactation, some animal protein is essential, and in the growing period it should form a large proportion of the total protein.

The following allowances of total protein are recommended:

Age (years)	Grammes per kilogramme of body-weight
1-3	3.5
3-5	3.0
5-15	2.5
15-17	2.0
17-21	1.5
21 and upwards	1.0

Women:

Pregnant	2.0
Nursing	2.0

3. All the above figures on which the Commission has agreed are average values and it is essential that they should be interpreted in the light of this fact.

4. Fat Requirements.

Fat must be a constituent of the normal diet, but the data at present available do not suffice to permit a precise statement of the quantity required.

5. The Influence of Climate on Dietary Requirements.

In cold climates, the energy-content of the diet should be increased.

PART II.

MINERAL AND VITAMIN REQUIREMENTS.

6. The Commission recognises the fact that the deficiencies of modern diets are usually in the protective foods (foods rich in minerals and vitamins) rather than in more strictly energy-bearing foods (rich in calories). Among the former are, first and most important, milk and milk products, eggs and glandular tissues; then green-leaf vegetables, fruit, fat fish and meat (muscle). Among the energy-bearing foods of little or no protective power are sugar, milled cereals and certain fats.

Of energy-giving foods, unmilled cereals are not rich in protective nutrients and the more they are refined the less is their protective power. Many fats, especially when refined, possess little or no protective constituents. Refined sugar is of value only as a source of energy; it is entirely devoid of minerals and vitamins. The increasing habit of large sugar consumption tends to lessen the amount of protective foods in the diet and is to be regarded with concern.

7. Requirements of Pregnancy and Lactation.

The Commission has attempted to define the quantitative needs of protective foods for perfect nutrition in terms of the requirements for the pregnant and nursing woman. She should be regarded as the member of the population needing the greatest "protection" in order to ensure adequate physical endowment for the child at birth and optimum nutrition during infancy.

The greatest difficulty in arranging such a diet is to provide adequate calcium, phosphorus, iron and vitamins B₁, B₂, C and D.

8. Milk, whole or skimmed, is a rich source of calcium salts and phosphates and of vitamin B₂, also a good source of vitamin B₁; milk fat is an excellent source of vitamin A. Eggs contain vitamins A, B₁, B₂ and D and are rich in iron. The proteins of these foods

are not only themselves of the highest nutritive value, but also improve the utilisation of the protein contained in cereals and vegetables. Milk has an additional advantage in the abundance and availability of its calcium salts and phosphates; these enhance the effect of any vitamin D derived from other articles of diet or from sunshine. Milk, although itself poor in iron, renders more effective the iron contained in the diet.

9. Ordinary diets are usually inadequate in vitamin D and, except in sunny seasons and sunny countries, a small daily ration of cod-liver oil is to be recommended in the diet of the pregnant and nursing mother and in that of the growing child. Fish-liver oils are the richest known natural sources of vitamin A and are also important sources of iodine. In goitrous regions, where sea-fish are not available, the provision of extra iodine in the form of iodised salt or in some other way is recommended.

10. An extended dietary use of the potato is recommended to replace part of the sugar and highly milled cereals in the ordinary diet. Potatoes provide extra vitamin C and more readily available calcium and phosphorus than are present in cereals. Potatoes also yield more iron and B vitamins than milled cereals.

The above paragraph applies to countries where potatoes are abundant, but it is of general application, due account being taken of local resources.

11. Requirements of Other Adults and Children.

Tables I, II, III and IV contain details of specimen diets derived from investigations made in Great Britain, the United States and Scandinavian countries, considered satisfactory for a pregnant or nursing woman and for infants and children of ages up to 5 years. They are put forward as models which could be modified in many particulars according to national dietary habits and supplies, provided that the dietary principles contained in them are duly regarded.

The protective foods in Table I are arranged to yield approximately 1,400 calories without inclusion of cereals, fats or sugar; these can be added as required to satisfy the energy requirements of any individual. For adults other than the pregnant and nursing

woman, the amount of protective foods might be reduced, if necessary, for economic reasons. For growing children, however, the maintenance of a high proportion of protective foods should be the aim.

In Tables II, III and IV, specimen diets are drawn up on the above basis for age-groups 0-1, 1-2, 2-3 and 3-5 years. Since the rate of growth of a child decreases with advancing age, approximately the same amount of the protective foods will suffice for 10-15-year-old children as is required for the 5-year-old child.

12. General Recommendations.

A. Although a simplified diet may be so constituted from a few protective foods as to be satisfactory, it is a general principle that variety in diet tends to safety, provided it contains a sufficiency of the protective types of food materials.

B. White flour in the process of milling is deprived of important nutritive elements. Its use should be decreased and partial substitution by lightly milled cereals and especially by potatoes is recommended. The consumption of an excessive amount of sugar is to be condemned, and in this case also partial replacement by potatoes is urged.

C. Milk should form a conspicuous element of the diet at all ages. The Commission commends the tendency manifested in some countries to increase the daily intake up to one litre per day for pregnant and nursing women, as well as to provide an abundant supply for infants, children of all ages and adolescents. The practice of providing milk either free or at a reduced price to these is highly recommended.

The Commission desires to draw attention to the high nutritive value of skimmed and separated milk, which, although deprived of its vitamin A through removal of the fat, retains the protein, the B and C vitamins, the calcium and other mineral elements. The Commission deplores the large wastage in many countries of this valuable food.

D. Fresh vegetables and/or fruit should always be constituents of the normal mixed diet. Adequate provision of the vitamins other than vitamin D can be readily accomplished by inclusion in the diet of optimum amounts of protective foods. Where these are not available, only such vitamin preparations as are officially controlled and approved should be permitted.

E. The Commission emphasises the need for provision of extra vitamin D, either as cod-liver oil or as irradiated products, wherever and whenever sunshine is not abundant, especially in the period of growth and during pregnancy.

13. Problems recommended for Further Study.

- A. Assessment of the nutritional state of children.
 - B. Nutritive food requirements during the first year of life.
 - C. Minimum vitamin and mineral requirements.
 - D. Minimum fat requirements.
 - E. The nutritive and "supplementary" values of the different protein-containing foods, to determine to what extent and in what forms animal protein is necessary for growth and health.
 - F. The relative nutritive value of different cereals according to the degree of milling.
 - G. The extent to which the increasing consumption of sugar is detrimental to health.
 - H. Influence of climate on food requirements.
 - I. The extent to which diets in common use fall below the standards recommended in this Report.
-

TABLE

DIETARY SCHEDULE FOR THE

A. Protective Foods.

Food	Amount	Calcium	Phosphorus	Iron	Iodine
	Grammes			Milligrammes	
MILK	1,000	1.2	0.9	2.4	0.02-0.05
MEAT (or fish or poultry) . .	120(a)	—	0.3	$\frac{3.0}{2}$ (a ₁)	
EGGS (one)	50	—	0.1	1.4	
CHEESE (Cheddar)	30	0.3	0.2	0.4	
Green and Leafy VEGETABLES	100(d)	0.5	—	1.0	
POTATOES	250	—	0.2	3.0	
LEGUMES, Dried	10(e)	—	—	2.0	
COD-LIVER OIL	3.5	—	—	—	Richest source
An available source of Vitamin C (from raw fruits and vegetables)					
Total yield		2.0	1.7	11.7	Adequate

B. Supplementary energy-yielding foods by means of which the individual's

CEREALS as needed:					
Highly milled	250(f)	—	0.2	3.0	
or					
Whole grain	250(g)	—	0.9	9.0	
FATS as needed.					
SUGAR as needed.					

PREGNANT AND NURSING WOMAN.

Vitamin A	Vitamin B ₁	Vitamin B ₂	Vitamin C	Vitamin D	Calories	Remarks
International Units			International Units			
3,000	50-150	Rich	Poor	Poor	660	(a) Calculations for lean meat.
Poor	Poor (b)	Rich	Poor	None	260	(a ₁) One-half calculated as available iron.
1,300	14	Rich	None	40(c)	70	(b) Except glands (liver and kidney) and pork muscle.
800	Poor	Good	Poor	Poor	125	(c) 12 eggs equivalent to 3.5 gms. cod-liver oil.
100	25	Good	300	None	30	
Poor	(raw) 50	Good	320	None	250	(d) Estimated on basis of cabbage as type.
Poor	15	Good	(cooked) None	None	35	(e) Calculated as beans.
3,500	None	None	None	300	30	
			250-500			
8,700	154-254	Adequate	870-1,120	340	1,460	

energy requirements can be met.

					1,000	(f) Calculated as white flour.
	270				1,000	(g) Calculated as whole wheat.

TABLE II.

INFANTS.

Age 0-1.

Breast-feeding is strongly recommended during the first nine months of life. Where and when sunshine is not abundant, each breast-fed infant should receive a small daily ration of cod-liver oil, up to 6 grammes daily, to supply the antirachitic vitamin D. This is even more important for artificially fed infants. Fresh fruit and/or vegetable juice to provide antiscorbutic vitamin C should also be given to every infant, especially the artificially fed.

When breast-feeding is not possible, the basis of the infant's diet should be milk, suitably modified if necessary, and supplemented by an adequate amount of substances rich in vitamins A, C and D.

Where complete breast-feeding is impracticable, partial breast-feeding is urged, and the supplementary diet should consist of cow's milk and other suitable protective foods.

Age 1-2 (1,000 calories)

Food	Amount (grammes)	Calories	Protein (grammes)
A. Protective Foods.			
MILK	1,000	660	32
1 EGG (or equivalent, as 30 grammes meat or fish or liver, if available)	48	70	6
Green leafy VEGETABLES	30-60	15	—
POTATO (and other root vege- tables)	50	50	1
COD-LIVER OIL	3	30	—
A source of vitamin C (raw vege- table or fruit)			
		825	39
B. Supplementary Energy-yielding Foods.			
FATS (butter if possible)	3.5	25	—
CEREALS (as wheat)	50	150	7
Total		1,000	46

TABLE III.

Age 2-3 (1,200 to 1,300 calories).

Food	Amount (grammes)	Calories	Protein (grammes)
A. Protective Foods.			
MILK	1,000	660	32
1 EGG (or equivalent, as 30 grammes meat or fish or liver if available)	48	70	6
Green leafy VEGETABLES	60-100	20	2
POTATO (and other root vege- tables)	100	100	2
COD-LIVER OIL	3	30	—
A source of vitamin C (raw vege- table and fruit)			
		<hr/> 880	42
B. Supplementary Energy-yielding Foods.			
FAT (butter if possible)	3.5	25	—
CEREALS (as bread)	100	300	14
Total		<hr/> 1,205	56

TABLE IV.

Age 3-5 (1,400 calories).

Food	Amount (grammes)	Calories	Protein (grammes)
A. Protective Foods.			
MILK	1,000	660	32
EGG	48	70	6
MEAT, FISH or LIVER	30	40	6
Green leafy VEGETABLES	100	30	3
POTATO	150	150	3
COD-LIVER OIL	3	30	—
A source of vitamin C (raw vege- table or fruit)			
		<hr/> 980	50
B. Supplementary Energy-yielding Foods.			
FATS, butter if possible	7	55	—
CEREALS (as bread)	125	400	17
Total		<hr/> 1,435	67

N^o officiel : C.H. 1165 (c).

Genève, le 16 mars 1936.

SOCIÉTÉ DES NATIONS

ORGANISATION D'HYGIÈNE

LA QUESTION
DE L'HABITATION URBAINE
EN
POLOGNE

OUVRAGE RÉDIGÉ SOUS LA DIRECTION

DE

JAN STRZELECKI

Directeur de la Société des Habitations ouvrières

Série de Publications de la Société des Nations

III. HYGIÈNE

1936. III. 1.

Ont pris part à la rédaction de cet ouvrage :

- M. Adam KUNCEWICZ,
M. Zygmunt KONRAD,
M. Józef SZANAJCA,
• M. Jerzy MICHAŁOWSKI,
Le D^r Stefan WOLFF.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES	7
INTRODUCTION. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES	II

Titre I.

LA LÉGISLATION ET LA POLITIQUE NATIONALE EN MATIÈRE D'HABITATION.

CHAPITRE I. — LES ORGANISMES CHARGÉS DE LA CONSTRUCTION DES HABITATIONS	23
1. L'Administration centrale	23
2. Les autorités locales	28
3. Les institutions assurant les ressources financières et les organismes dirigeant la construction d'habitations	32
CHAPITRE II. — LES MÉTHODES D'URBANISME :	
1. Aperçu historique	33
2. Les plans d'aménagement	35
3. La détermination des parcelles à bâtir et la transformation des parcelles mal aménagées	39
4. Le remembrement des parcelles	39
5. Prescriptions concernant la transformation des terrains ou lots mal bâtis	40
6. Les frais d'aménagement des voies publiques	40
7. Dispositions locales	41
8. Les résultats pratiques	42
9. Problèmes techniques et sanitaires.	44
CHAPITRE III. — LA POLITIQUE DU SOL :	
1. Observations générales	47
2. L'action de l'État	48
3. Rôle des organes administratifs autonomes	53
CHAPITRE IV. — LES RÈGLEMENTS DE CONSTRUCTION :	
1. Aperçu historique	59
2. La législation fondamentale	60
3. Les prescriptions locales	62
4. Arrêtés ministériels	65
CHAPITRE V. — L'INSPECTION DES LOGEMENTS	66
1. Les offices du logement.	67
2. Les inspections des logements	67
3. La loi du 19 juillet 1919	69
4. Prescriptions spéciales	70
5. Le décret du 16 février 1928	70
6. Conclusions	71

Titre II.

**LE PROGRAMME ET L'ORGANISATION DE LA CONSTRUCTION
DES LOGEMENTS.**

CHAPITRE VI. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES. — L'IMPORTANCE D'UN PROGRAMME POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS	75
CHAPITRE VII. — LES HABITATIONS ET LES JARDINS OUVRIERS :	
1. L'habitation d'après guerre et l'attitude des locataires	79
2. Les services communs	80
3. Petits jardins ouvriers	81
CHAPITRE VIII. — LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS :	
1. Les plans et les devis	83
2. Mode d'agencement des logements :	
a) Habitations individuelles	84
b) Types d'immeubles collectifs	85
c) Disposition des appartements	86
d) Types actuels d'habitations	87
3. Les installations sanitaires dans les logements construits par la Société des habitations ouvrières	100
4. L'hygiène de la construction	104
CHAPITRE IX. — L'ORGANISATION DES TRAVAUX DU BATIMENT :	
1. Le constructeur	106
2. Les organes de la construction	107
3. Les contrats d'entreprises	111
4. Les marchés	112
CHAPITRE X. — MÉTHODES EMPLOYÉES POUR DIMINUER LES FRAIS DE CONSTRUCTION :	
1. Considérations générales	113
2. Réduction du temps nécessaire à l'exécution des travaux	114
3. Choix de terrains à bon marché, aptes à un lotissement rationnel	114
4. Standardisation des plans et des éléments de construction	115
5. Normalisation des pièces de construction	116
6. Circulation à l'intérieur des immeubles locatifs	116
7. Centralisation des services qui peuvent être éliminés du loge- ment	116
8. Réduction du coût de la construction aux dépens de la solidité, voire de la durabilité	117
CHAPITRE XI. — LE COUT DE LA CONSTRUCTION	118
1. Qualité des matériaux ; leur emploi	118
2. Le terrain	119
3. Volume du bâtiment et nombre d'immeubles	119
4. Délais d'exécution des travaux	119
5. Le petit œuvre	120
6. La main-d'œuvre	120
7. Assurance sociale et autres charges	121
8. Les charges fiscales	121
9. Les capitaux	121
10. Le bénéfice de l'entrepreneur	122
11. Coût des matériaux de construction	122
Autres matériaux	123
12. Coût du mètre cube de bâtiment	123
ANNEXE : La Société des habitations ouvrières	125

Titre III.

**L'ACTION DE L'ÉTAT POUR ENCOURAGER LA CONSTRUCTION
D'HABITATIONS ET PROTÉGER LES LOCATAIRES.**

CHAPITRE XII. — LES PROBLÈMES FINANCIERS QUE SOULÈVE LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION ET LA SITUATION FINANCIÈRE ÉCONOMIQUE DE LA POLOGNE	129
CHAPITRE XIII. — LA LÉGISLATION FINANCIÈRE EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION D'HABITATIONS	130
CHAPITRE XIV. — RESSOURCES UTILISÉES POUR FINANCER LA CONSTRUCTION	136
1. Ressources du Fonds national du bâtiment	137
2. Fonds public d'urbanisme	139
CHAPITRE XV. — LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PUBLIQUES :	
1. La Banque de construction	140
2. La Banque de l'Économie nationale	141
3. Silésie	146
4. Autres institutions	148
CHAPITRE XVI. — RÔLE DE L'ÉTAT, DES CORPS ADMINISTRATIFS AUTONOMES ET DES INSTITUTIONS SOCIALES DANS LA CONSTRUCTION :	
1. Immeubles édifiés directement par l'État	149
2. Action de certaines institutions nationales, de la ville de Varsovie et de certaines organisations sociales	149
a) Fonds de logement pour les militaires	149
b) Offices des assurances sociales (la Z.U.S.)	150
c) La Société des habitations ouvrières (T.O.R.)	152
CHAPITRE XVII. — LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE DE CRÉDITS (1919-1935)	157
CHAPITRE XVIII. — L'ASSISTANCE « INDIRECTE » DE L'ÉTAT	161
CHAPITRE XIX. — LÉGISLATION EN FAVEUR DES LOCATAIRES	163
CHAPITRE XX. — LE CALCUL DES LOYERS	167
A. Les offices des assurances sociales	167
B. Le fonds de logements pour les militaires	168
C. La Municipalité de Varsovie	169
D. Coopérative de construction de Varsovie	170

Titre IV.

**EXAMEN STATISTIQUE DU PROBLÈME DU LOGEMENT
DANS SES RAPPORTS AVEC LES DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES
ET LA VIE ÉCONOMIQUE.**

CHAPITRE XXI. — LA POPULATION URBAINE :	
1. Introduction	175
2. Population urbaine et population rurale	175
3. Développement de la population urbaine de 1921 à 1931	178

	Pages
CHAPITRE XXII. — LES STATISTIQUES DES IMMEUBLES ET DES BATIMENTS	181
1. Les immeubles et la population	183
2. Classification des immeubles selon le nombre des logements qu'ils contiennent	184
3. Classification des immeubles selon le nombre d'habitants . .	185
4. L'aménagement des immeubles (adduction d'eau et égouts, électricité, gaz)	188
5. Classification des immeubles d'après les matériaux employés pour les murs et les toitures	190
CHAPITRE XXIII. — LES LOGEMENTS URBAINS ET L'ACCROISSEMENT DE LEUR NOMBRE, de 1921 à 1931	192
CHAPITRE XXIV. — LES CONDITIONS D'HABITATION EN POLOGNE :	
1. Évaluation de la dimension des logements d'après le nombre de pièces	199
2. Répartition de la population selon les catégories des logements.	203
3. Examen de la condition des logements	205
4. La densité d'habitation dans les logements de moins de quatre pièces	205
5. Ménages habitant dans le même logement	214
CHAPITRE XXV. — LA MORTALITÉ TUBERCULEUSE DANS LES GRANDES VILLES	218
CHAPITRE XXVI. — LA DEMANDE DE LOGEMENTS NOUVEAUX EN POLOGNE	222
CHAPITRE XXVII. — STATISTIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES . . .	224

LA QUESTION DE L'HABITATION URBAINE EN POLOGNE

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES.

Pour faciliter la compréhension de l'étude présente, il est utile de donner au lecteur quelques notions sur le statut et l'organisation administrative de l'État polonais. Cela paraît d'autant plus nécessaire que des modifications notables y ont été apportées dernièrement.

La Pologne est une république à pouvoir exécutif renforcé. Suivant la Constitution du 23 avril 1935, à la tête de l'État se trouve le Président de la République, élu pour sept ans par l'assemblée des électeurs convoquée *ad hoc*. Les organes de l'État sont : le Gouvernement, la Diète, le Sénat, la force armée, les tribunaux et le contrôle d'État.

Le Gouvernement est nommé et révoqué par le Président de la République. Le président du Conseil et les ministres sont responsables pour leur gestion : politiquement, devant le Président de la République, parlementairement, devant la Diète et, constitutionnellement, devant le Tribunal d'État.

En ce qui concerne l'organisation des pouvoirs centraux, c'est-à-dire la répartition horizontale des charges et des attributions au sein du Gouvernement même, ce dernier est composé de la façon suivante. A la tête du Gouvernement se trouve le président du Conseil des ministres. Son cabinet est composé des ministres suivants¹ : des Affaires intérieures, des Affaires étrangères, du Trésor, des Affaires militaires, de la Justice, des Cultes et de l'Instruction publique, du Commerce et de l'Industrie, de l'Agriculture et des Réformes agraires, de l'Assistance sociale, des Communications, des Postes et des Télégraphes. Le président du Conseil peut cumuler avec ses fonctions celles de ministre de l'un des départements précités.

La répartition des attributions dans le sens vertical et la division territoriale de la Pologne peuvent être exposées de la façon la plus

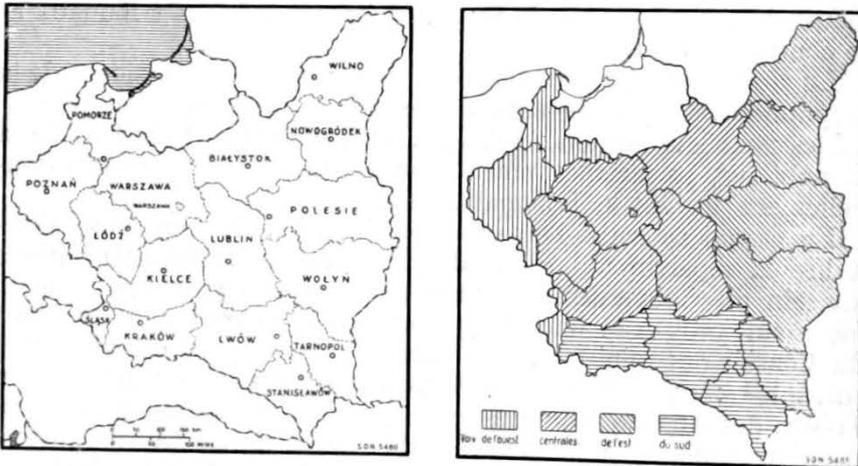
¹ On donne la traduction textuelle des dénominations polonaises.

simple en examinant l'organisation des autorités et des services qui relèvent du Ministère des Affaires intérieures. D'une part, cette division, prévue par la Constitution, doit être considérée comme fondamentale ; d'autre part, l'administration régionale, relevant en principe de l'Intérieur, cumule, à l'instar d'ailleurs de l'Administration française, ses fonctions primitives avec d'autres fonctions qui appartiennent à d'autres branches de l'Administration nationale, ce qui élargit sensiblement son rayon d'action. Enfin, la répartition territoriale des services dépendant d'autres ministères (Justice, Trésor, Affaires militaires, Communications, Postes et Télégraphes), si elle n'est pas identique, se rapproche beaucoup de celle de l'Intérieur.

Avant de parler des organes de l'Administration nationale en Pologne, il faut avertir le lecteur que, quoiqu'on ait employé la terminologie française, les attributions des organes polonais sont sensiblement plus larges que celles des instances correspondantes de l'Administration française.

L'État polonais est divisé en dix-sept *départements* (voïvodies), dont l'un est constitué par la ville capitale de Varsovie. A la tête du département se trouve le *préfet* (voïvode), qui représente sur son territoire le Gouvernement entier. Son organe de travail immédiat, ce sont les services de la voïvodie.

CARTES DES VOÏVODIES POLONAISES.



Le département est divisé en *districts* (powiaty) *ruraux* (comprenant un territoire donné) et *urbains* (villes comptant en principe plus de 75.000 habitants). Le département compte de 8 à 27 districts, soit au total, pour tout le territoire : 241 districts ruraux et 23 districts urbains. A la tête du district, nous trouvons le *sous-préfet* (starosta), qui représente le Gouvernement. Il est doté des services nécessaires à l'exercice de ses attributions.

Le district se divise en *communes* (gminy) dont les organes ont simultanément les attributions qui leur sont confiées par le Gouvernement (l'échelon le plus bas dans la hiérarchie des services administratifs nationaux) et celles qui résultent de leur qualité d'« organes d'autonomie territoriale ».

La Constitution du 23 avril 1935 prévoit que l'État convoque les autonomies, territoriales et économiques, pour secourir ses efforts dans la réglementation de la vie sociale. L'organisation de l'*autonomie territoriale* est calquée sur celle des services administratifs nationaux. Elle est fondée sur le principe qu'il doit y avoir deux pouvoirs distincts : le pouvoir exécutif et le pouvoir de décision et de contrôle. A chaque échelon, elle possède donc les organes correspondant à cette division. Tous sont élus par l'ensemble des citoyens.

L'unité fondamentale de cette organisation, c'est la commune (gmina), rurale ou urbaine. La commune rurale comprend en principe une ou plusieurs sections (gromady). Ces sections, c'est-à-dire *sensu largo*, les habitants d'une localité, possèdent déjà leurs organes sous la forme d'un *conseil de section* et d'un *primat* (sołtys).

Les affaires de la commune rurale sont gérées par le *conseil communal* (12 à 20 conseillers), organe de décision et de contrôle, et l'*exécutif communal*, composée du *maire* (wójt) et des *échevins* (ławnicy). Dans les communes urbaines, les organes correspondants s'appellent : conseil municipal (12-72 conseillers) et *bourgmestre* (burmistrz) ou *président* avec ses conseillers. La Pologne compte 3.143 communes rurales et 603 urbaines.

Au-dessus de la commune se trouve l'*organisation autonome territoriale* du district, composée du *conseil du district*, élu par les conseils communaux, et de l'*exécutif* dudit conseil (wydział powiatowy). Certaines villes de plus de 25.000 habitants sont éliminées de l'organisation communale et constituent un district.

Enfin, dans le département (voïvodie), nous avons, à l'exception des départements de l'ouest où l'organisation est différente, un *organe consultatif* du préfet, composé pour la plupart de représentants élus par les conseils des districts (wydział wojewódzki).

Les départements d'ouest (Poznań et Poméranie) ont leur autonomie départementale organisée d'une façon semblable à celle des districts.

L'État contrôle la gestion des organes de l'autonomie territoriale par l'intermédiaire des préfets et des sous-préfets, en collaboration avec l'élément local formant un corps collégial élu. Les sous-préfets président d'office les conseils des districts. On applique ici en général le principe que l'autorité de contrôle doit être de l'échelon hiérarchique supérieur à celui de l'organe contrôlé.

Enfin, le département de la Silésie possède une autonomie *stricto sensu* et est doté de son propre organe législatif (la Diète silésienne).

INTRODUCTION — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

1. Pour faire une étude complète, avec chiffres à l'appui, du problème de l'habitation en Pologne, il faudrait quantité de données statistiques qui font défaut ; telles sont, par exemple, celles qui porteraient sur la superficie utilisable et le cube d'air des logements existants, le nombre des taudis, le prix des terrains à bâtir, des loyers, etc.

D'autre part, les résultats du recensement général de 1931 n'ont pas encore été complètement élaborés, la statistique des logements n'est pas terminée et l'on ne possède donc pas de données complètes ni sur le nombre de pièces habitables ni, par conséquent, sur la densité de la population calculée par pièce. Les parties de cette étude qui portent sur ces diverses questions pourront être complétées plus tard.

2. Des données limitées de 1921, dont nous avons pu disposer, nous pouvons néanmoins déduire ce qui suit :

a) Dans les villes de plus de 20.000 habitants, le type de logements le plus courant ne comporte qu'une ou deux pièces¹. Dans le total des habitations, les logements de une pièce comptent pour 37 % et ceux qui comportent deux pièces pour 28 %.

b) Ces habitations sont excessivement surpeuplées². Les logements d'une pièce comptent en moyenne 3,7 personnes et les logements de deux pièces 2,5 personnes par pièce. Ils hébergent 58 % du total de la population.

c) Les conditions du logement sont donc très défectueuses en Pologne³. Les circonstances ci-après viennent corroborer cette assertion.

Il n'y a de canalisations et de conduites d'eau que dans une partie des villes de Pologne et tous les immeubles ne sont pas réunis au réseau. Les conduites d'eau ne desservent que 36 % de la population urbaine et les canalisations 31 %.

Environ 10 % des logements sont dans des mansardes ou des souterrains.

Certains ne possèdent pas de lieux d'aisances particuliers.

3. Ces conditions si défectueuses sont, en grande partie, le résultat

¹ Voir graphique N° 1, page 16.

² Voir graphique N° 2, page 16.

³ Voir graphique N° 3, page 17.

de la situation politique de la Pologne avant la guerre. La majeure partie du territoire actuel appartenait à l'Empire russe où l'on ne se préoccupait pas de la question. La Prusse et l'Autriche ne tenaient compte que dans une faible mesure des besoins des villes polonaises. Enfin, la guerre, outre ses terribles dévastations, arrêta complètement la construction.

De 1921 à 1931, la situation ne s'est considérablement améliorée que pour les logements d'au moins trois pièces, mais ils n'hébergent pas plus de 42 % de la population urbaine.

4. D'autre part, la construction n'a pas une ampleur suffisante pour répondre aux besoins. La crise du logement est très aiguë. Elle se manifeste par le fait que l'on va vivre dans certains bâtiments non destinés à l'habitation tels que bâtiments abandonnés des expositions, vieux entrepôts, forts déclassés, baraques, etc. D'autre part, s'est développée la construction dite « sauvage » : taudis en terre battue, édifiés sur des terrains appartenant à autrui ou sur des parcelles achetées à l'encontre de tous les principes du morcellement, à l'encontre des règlements et des plans d'aménagement.

Souvent, l'aspect extérieur de ces constructions pourrait les faire prendre pour des bâtiments normaux destinés à l'habitation, mais en fait, ils ne sont pas conformes aux principes de la construction ni de l'hygiène. Cette construction « sauvage » a pris une extension telle que, dans certaines localités, les autorités publiques sont impuissantes à y porter remède faute de pouvoir fournir à la population des logis habitables.

On conçoit d'autant mieux qu'il soit difficile de mener la lutte contre le taudis qu'à côté des logis délabrés et sordides, il se construit de nouveaux bâtiments où les gens vivent souvent beaucoup plus mal que dans les anciennes mesures. La tâche principale de l'inspection est donc d'écarter la population des logements inappropriés, mais, comme on le verra dans ce rapport, il n'existe pas en Pologne de services spéciaux chargés de l'inspection des habitations. On conçoit, dans une certaine mesure, qu'il n'y ait pas de services spécialisés, puisqu'ils seraient le plus souvent impuissants à améliorer l'état de choses ; pourtant, s'il existait une inspection bien organisée, on pourrait en faire le point de départ d'une action de plus grande envergure, et c'est pourquoi il s'agit là d'une question de première actualité.

Les autorités publiques se rendent bien compte de l'importance du problème et de ses répercussions sur l'hygiène publique, la prospérité de la population et la vie économique du pays. Mais la Pologne ne dispose malheureusement pas des moyens nécessaires pour lutter rationnellement contre le mal.

5. Nous exposons au chapitre XXVI de cette étude¹ qu'en 1929,

¹ Voir page 222.

selon les calculs officiels, le coût annuel des constructions à entreprendre était évalué à 875.000.000 de zloty. A l'heure actuelle, en raison de la baisse des prix, ce chiffre serait ramené à 375.000.000. Selon une autre évaluation que nous avons citée dans le même chapitre, il manquait, en 1931, 1.125.000 pièces, et si l'on évalue le coût moyen de l'unité à 3.000 zloty, on arrive à un total de 3.375 millions de zloty. On voit l'importance des ressources dont il faudrait disposer. Si l'on se fonde sur cette évaluation, c'est-à-dire la nécessité de construire 1.125.000 pièces nouvelles, et si l'on en répartit la construction sur dix années, on arrive au chiffre de 112.000 pièces par an, coûtant 336 millions.

D'autre part, selon la moyenne des dix dernières années, l'accroissement annuel de la population urbaine est de 170.544 âmes, et si l'on table sur une pièce pour deux personnes, il faudrait donc annuellement un supplément de 85.272 pièces coûtant 255 millions. Encore n'est-il pas tenu compte dans les chiffres précédents de la nécessité de restaurer et d'améliorer les logements existants. Au total donc, il faudrait en moyenne dépenser $336 + 255 = 591$ millions de zloty pendant dix ans. Or, au cours de ces dernières années, la dépense moyenne a été de 180 millions. La conclusion est très claire : on construit beaucoup moins qu'il ne le faudrait et c'est pourquoi la situation doit aller en empirant.

6. Pour construire des habitations, il faut emprunter à long terme et à bon marché. On peut trouver les capitaux nécessaires :

- a) Dans le pays, si le processus de la capitalisation est suffisamment intense ;
- b) En empruntant à l'extérieur ;
- c) En constituant un capital spécial par l'imposition.

i) La capitalisation intérieure dépend de la prospérité générale et de l'esprit d'économie. Or, le revenu total de la nation polonaise ne permet pas le développement intense de la capitalisation. Comme, d'autre part, il y a une énorme demande de crédit, le taux de l'intérêt est relativement élevé. Il ne faut donc pas compter sur les capitaux intérieurs pour avoir à un taux suffisamment bas les ressources nécessaires à la construction.

ii) Le crédit étranger est trop cher pour qu'on puisse y faire appel.

iii) Pendant l'époque de prospérité, qui a précédé la crise, un projet avait été préparé selon lequel on eût constitué un capital de construction fondé à l'aide de contributions publiques (imposition du loyer, relativement bas dans les immeubles d'avant guerre).

La crise économique a empêché la réalisation de ce projet. On verra, cependant, au chapitre XIV¹, que l'on accumule par la voie de l'impôt les ressources indispensables pour diminuer l'intérêt des crédits de construction provenant du marché intérieur.

¹ Voir page 136.

Si l'essor de la construction d'immeubles destinés à l'habitation a été après la guerre plus faible en Pologne que dans d'autres pays, c'est le manque de ressources financières qui en fut la cause. Dans le graphique 6¹ nous avons essayé de présenter l'état comparé des constructions en Pologne, en Angleterre et en Allemagne. Nous nous sommes fondés sur les statistiques concernant les immeubles construits à l'aide des fonds publics.

7. On a récemment constaté en Pologne une certaine saturation pour ce qui concerne les logements relativement grands. Aussi l'attention s'est-elle portée plus spécialement sur la nécessité de fournir de petits logements aux travailleurs intellectuels et manuels dont les ressources sont les plus faibles. La société des habitations ouvrières poursuit cette action. Cette société s'est efforcée d'adapter les frais de construction en calculant le niveau des loyers sur la base de la capacité de paiement des futurs habitants (loyers économiques). Or, cette capacité de paiement est fort réduite. Aussi les logements que l'on destine à ces couches sociales doivent-ils être petits et aménagés de la façon la plus économique.

Le graphique 7² donne une comparaison du niveau des salaires et des loyers. Il en ressort que, dans la grande majorité des cas, l'ouvrier ne peut pas consacrer plus de 20 zloty par mois à son loyer. Comme la Pologne n'a pas les ressources voulues pour allouer une aide financière, il faut calculer les frais de construction de telle manière que le « loyer économique » ne dépasse pas 20 zloty.

Les graphiques 7, 8 et 9³ présentent la structure du budget des familles ouvrières et la place qu'y tient le loyer. Le graphique 7 montre que la part du loyer a sensiblement augmenté ces dernières années. Il est absolument impossible d'envisager une augmentation nouvelle de ce poste de dépenses.

Le graphique 8 montre combien de journées de travail par mois suffiraient à un ouvrier étranger pour atteindre le niveau de vie d'un ouvrier de Varsovie.

8. Il est en outre trois circonstances qui entravent toute politique suivie de l'habitation :

- a) Le manque de plans d'aménagement des villes ;
- b) Le manque de terrains appartenant à l'État ou aux communes et propres uniquement à y édifier des habitations ;
- c) Le manque de ressources voulues pour préparer ces terrains en y aménageant un système d'adduction d'eau, des égouts, des canalisations de gaz et d'électricité.

Toutes ces questions sont traitées en détail dans le rapport et surtout dans la première partie.

¹ Voir page 18.

² Voir page 19.

³ Voir pages 19 et 20.

Le second chapitre est consacré à l'étude des problèmes de l'urbanisme, du type des logements envisagés et des méthodes employées pour la construction.

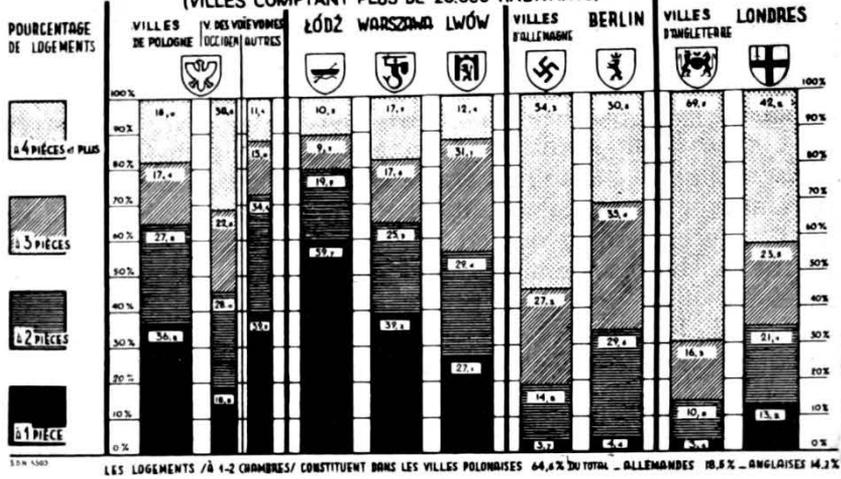
9. Il faut ici souligner qu'il n'y a pas en Pologne de département entre les mains duquel soient concentrées, sinon la totalité, au moins la plupart des questions afférentes à l'urbanisme : technique, sanitaire et financière. Il n'y a pas non plus de ministre exclusivement responsable de l'ensemble du problème de l'habitation. Pendant la période sur laquelle ont porté nos recherches, le centre de gravité s'est déplacé d'un ministère à l'autre. Cette circonstance accroît la difficulté qu'il y a à embrasser l'ensemble du problème dans un programme uniforme. Pendant longtemps, il n'a été question que d'allouer annuellement des crédits à la construction. Ce n'est que pendant ces dernières années que l'on commence à se poser la question essentielle : que devrait-on construire ? Nous avons annexé des plans de logements-types qui permettront de se rendre compte de ce que l'on construit actuellement en Pologne¹.

10. Comme le démontre le présent rapport, le problème de l'habitation se présente en Pologne sous un autre aspect qu'en Europe occidentale. On n'y étudie pas encore les aspects particuliers de la question, on n'a pas édicté de réglementations à leur sujet. Tels sont, par exemple, les recherches spéciales concernant certaines questions d'hygiène sociale et de psychologie sociale, la densité d'habitation maximum (nombre de personnes par unité de superficie), le cubage minimum par personne dans les chambres à coucher, la définition de l'« abandon » du point de vue de la police du bâtiment et tous autres critères permettant de déclarer un immeuble inhabitable. Si nous citons ces choses, c'est pour mieux illustrer les différences qui existent entre la Pologne et les pays de l'Europe occidentale.

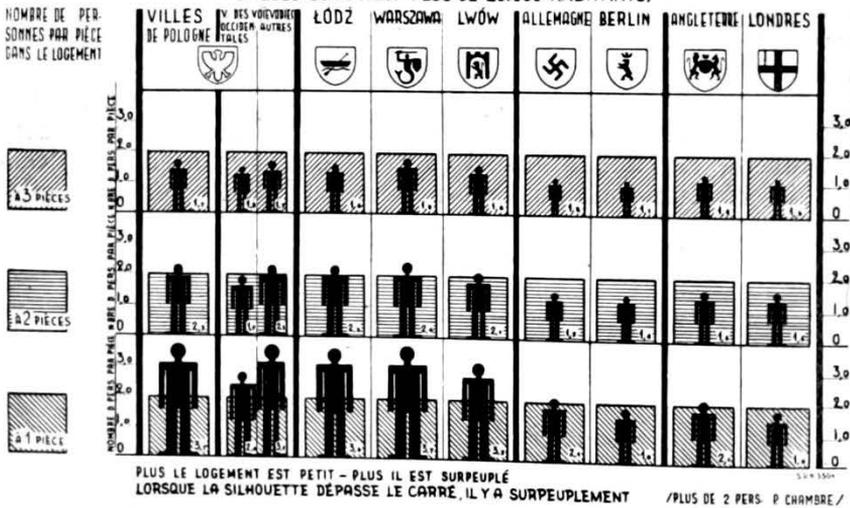
Il est incontestable que la préparation de ce rapport a contribué à susciter l'intérêt pour l'ensemble des questions qui constituent le problème de l'habitation. Il convient d'espérer qu'il s'en dégagera des résultats pratiques qui faciliteront la lutte contre la crise du logement.

¹ Voir pages 92 et 93 ainsi qu'à la fin de cet ouvrage.

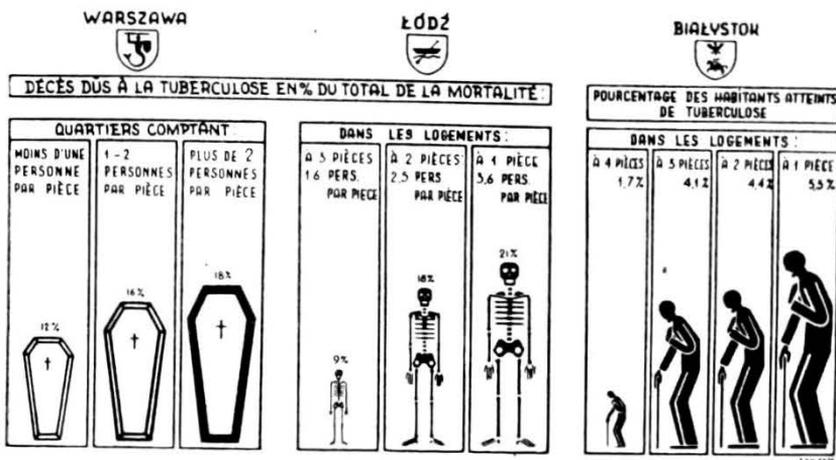
1 CARACTÉRISTIQUE GÉNÉRALE DU PROBLÈME DES LOGEMENTS EN POLOGNE (1921) (VILLES COMPTANT PLUS DE 20.000 HABITANTS)



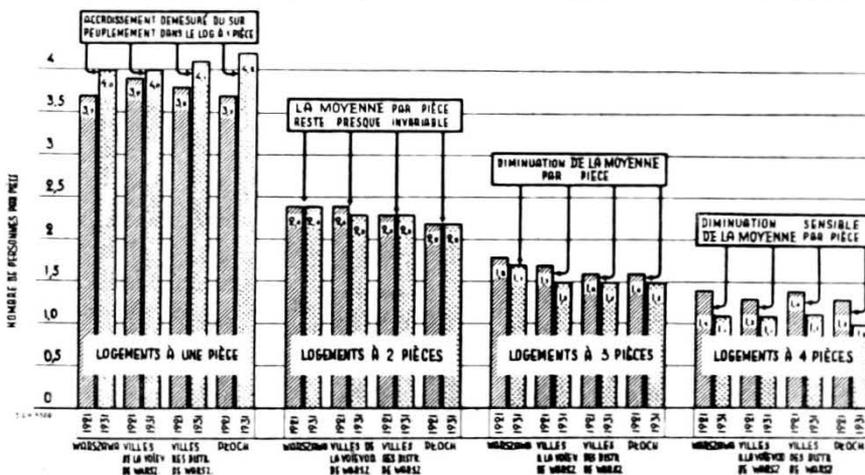
2 LES PETITS LOGEMENTS EN POLOGNE SONT SURPEUPLÉS À UN DEGRÉ INCONNU EN EUROPE OCCIDENTALE (VILLES COMPTANT PLUS DE 20.000 HABITANTS)



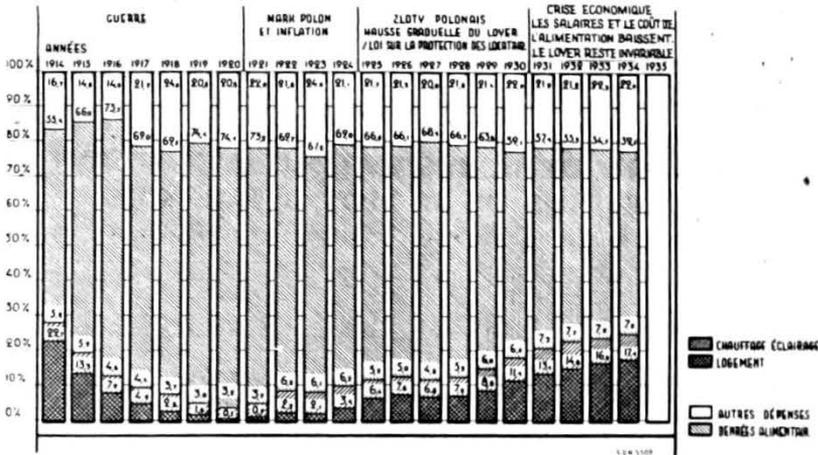
3 DANS TOUTES LES GRANDES VILLES LA TUBERCULOSE SÉVIT SURTOUT DANS LES QUARTIERS SURPEULÉS



4 LE PEUPEMENT DES LOCAUX HABITÉS NE DIMINUE QUE DANS LES GRANDS LOGEMENTS

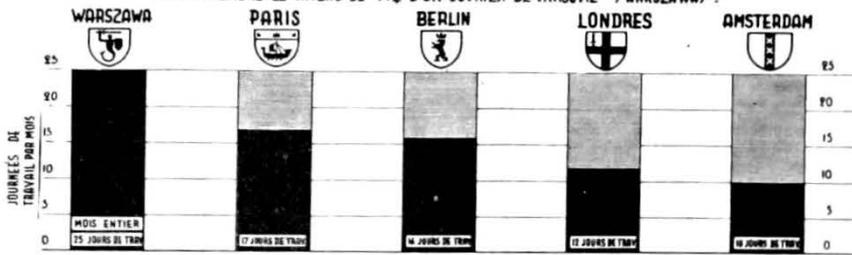


7 PROPORTION DU SALAIRE QUE L'OUVRIER DE VARSOVIE (AYANT UN BUDGET STABLE) CONSACRE AU LOYER



8. LE TAUX PEU ÉLEVÉ DES SALAIRES OBLIGE L'OUVRIER POLONAIS A LOUER UN PETIT LOGEMENT

COMBIEN DE JOURNÉES DE TRAVAIL PAR MOIS SUFFIRAIENT À UN OUVRIER ÉTRANGER POUR ATTEINDRE LE NIVEAU DE VIE D'UN OUVRIER DE VARSOVIE /WARSAWA/ ?



PLUS LE SALAIRE EST BAS PLUS LE LOGEMENT EST PETIT. PAR CONSÉQUENT, PRÉDOMINENT LES LOGEMENTS OUVRIERS SUIVANTS :

EN POLOGNE
4-2 PIÈCES



EN FRANCE
2-3 PIÈCES



EN ALLEMAGNE
3 PIÈCES



EN ANGLETERRE
3-4 PIÈCES



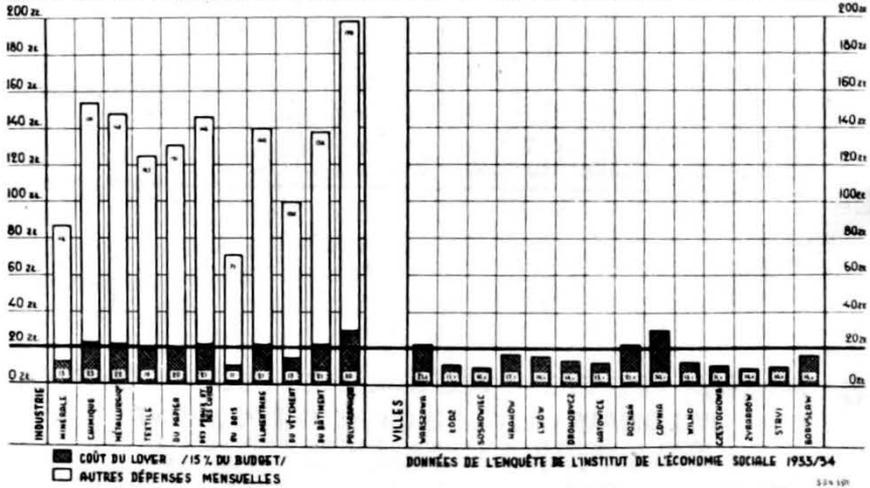
AUX PAYS BAS
4 PIÈCES



... 1/100

9 LE LOGEMENT DE L'OUVRIER POLONAIS NE DOIT PAS LUI COÛTER PLUS DE 20 ZLOTYS PAR MOIS

L'OUVRIER NE DOIT PAS CONSACRER AU LOYER PLUS DE 15% DE SON GAIN! LE LOYER D'UN LOGEMENT À UNE PIÈCE COÛTE ACTUELLEMENT



Titre I.

**LA LÉGISLATION ET LA POLITIQUE NATIONALE
EN MATIÈRE D'HABITATION.**

Chapitre I.

LES ORGANISMES CHARGÉS DE LA CONSTRUCTION DES HABITATIONS.

Avant-propos.

Avant la guerre, les conditions de l'habitation n'étaient guère satisfaisantes dans les régions qui constituent la Pologne d'aujourd'hui et surtout sur les territoires appartenant à la Russie. Dans les centres industriels dont le développement était rapide et chaotique, elles étaient tout à fait fâcheuses.

Depuis lors, la situation a beaucoup empiré. En effet un nombre considérable de maisons, de locaux d'habitation ont été démolis pendant la guerre dans la plus grande partie du pays, soit directement du fait des opérations militaires, soit faute de travaux d'entretien indispensables. D'autre part, l'arrêt de la construction provoqué par la guerre a duré en Pologne de 1914 à 1920, donc plus de sept ans. Aussi, à peine l'État fut-il reconstitué que les autorités eurent à faire face à une situation menaçante que seule une politique de construction active pouvait conjurer par le vote d'une législation appropriée et moyennant des ressources matérielles suffisantes.

Chronologiquement, l'organisation des pouvoirs responsables se présente de la manière suivante :

I. L'ADMINISTRATION CENTRALE.

a) Lors de la restauration de l'État, les affaires concernant l'habitation et la reconstruction du pays ont été confiées au Ministère de l'Intérieur en vertu de l'article 24 du décret du Conseil de régence du 3 janvier 1918 portant organisation temporaire des pouvoirs centraux dans le Royaume (*Journal des lois*, N° 1, pos. 1). Ce décret n'eut, évidemment, aucune application pratique pendant l'occupation ; l'indépendance effective de la Pologne ne date que de novembre 1918.

b) Un décret du Chef de l'État du 11 janvier 1919 (*Journal des lois*, N° 7, pos. 110, art. 2) confiait la surveillance officielle des habitations au Ministère de la Santé publique (*Section de l'hygiène et de l'inspection du logement*). Cette section avait les attributions suivantes : publier des enquêtes, élaborer des statistiques, préparer la législation, émettre des avis au sujet des projets et des travaux des services publics et municipaux concernant la question de l'habitation, contrôler l'activité desdits services municipaux, publier

des règlements et des instructions à l'usage de ces services, élaborer les prescriptions sanitaires, appuyer l'initiative des unions communales et leur faire attribuer des subventions de l'État, prêter son assistance aux coopératives de logements et aux associations de locataires, exécuter les dispositions d'État visant à combattre la crise du logement et contribuant à la construction de petits logements salubres et à bon marché.

L'article 4 plaçait auprès du ministre de la Santé publique un organe consultatif : *le Conseil général pour les affaires d'habitations*, qui avait dans ses attributions l'hygiène et l'inspection des logements. Cet organe était présidé par le ministre ou, à son défaut, par le Chef de la Section de l'hygiène et de l'inspection des logements. Il avait la composition suivante :

- a) Les rapporteurs de la section précitée dont l'un assumait les fonctions de secrétaire du Conseil ;
- b) L'inspecteur des logements de la circonscription de Varsovie ;
- c) Quatre délégués représentant respectivement le Ministère de la Justice, le Ministère du Travail et de l'Assistance sociale, la Section des Constructions du Ministère de l'Intérieur et la Municipalité de Varsovie ;
- d) Des représentants des associations de locataires de Varsovie ;
- e) Un délégué du Conseil des unions professionnelles ;
- f) Diverses personnes nommées par le Ministère de la Santé publique.

c) *Le Ministère des Travaux publics*, créé par le décret du Chef de l'État du 16 janvier 1919 (*Journal des lois*, N° 8, pos. 118) avait diverses attributions connexes aux questions d'habitation. Elles ont été définies par la loi du 29 avril 1919 sur l'organisation et les cadres d'activité de ce Ministère (*Journal des lois*, N° 39, pos. 283, art. 1) :

- a) La construction, l'entretien et l'administration des bâtiments de l'État, à l'exception de ceux qui appartiennent aux chemins de fer et aux mines, et des bâtiments de caractère stratégique ; surveillance des travaux de construction des organes autonomes et des institutions de caractère public ;
- b) La colonisation, à savoir l'aménagement des villes, des villages et des stations thermales, les canalisations et les conduites d'eau, et la politique de construction ;
- c) La reconstruction des agglomérations détruites par la guerre et par les fléaux naturels ;
- d) L'administration générale et la police technique (à l'exception de la police ferroviaire, minière et industrielle) ;
- e) La délivrance des autorisations administratives et techniques, la publication des prescriptions en matière de construc-

tion et l'élaboration des projets de lois concernant les questions techniques ci-dessus mentionnées.

Le Ministère des Travaux publics a été supprimé en 1932. Jusqu'à cette date, il s'est activement occupé de la reconstruction des agglomérations dévastées par la guerre et les fléaux naturels. Ensuite, cette activité (il ne s'agissait plus alors que de liquidation) a été transférée au Ministère des Finances.

L'œuvre de reconstruction des agglomérations dévastées a joué dans le pays un rôle très important en raison de l'ampleur des dépenses nécessitées et des besoins à satisfaire.

d) Une loi du 1^{er} août 1919 a créé un *fonds public des logements* (*Journal des lois*, N^o 72, pos. 424). L'exécution de la loi a été confiée au ministre de la Santé publique, d'accord avec les ministres des Finances et des Travaux publics.

C'est donc le ministre de la Santé publique qui était compétent dans le domaine de l'habitation. Si la loi du 1^{er} août 1919 lui a associé le ministre des Travaux publics, c'est en raison des attributions connexes de ce ministre résultant des décrets ci-dessus mentionnés (voir plus haut sous c). On lui a également adjoint le ministre des Finances, car la loi du 1^{er} août 1919 consacrait des fonds publics à la construction de logements. Cette circonstance est à la base de l'influence toujours grandissante qu'a prise le Ministère des Finances dans la politique officielle de l'habitation, tandis que le Ministère des Travaux publics devenait l'organe résolvant les questions techniques et celles des terrains.

Nous voyons donc qu'à la fin de 1919 les pouvoirs compétents dans les questions de logement sont : les Ministères de la Santé publique, des Finances, des Travaux publics et que, par la suite, la prépondérance a peu à peu passé du Ministère de la Santé publique au Ministère des Finances, en raison de la prédominance des problèmes financiers, le Ministère des Travaux publics ayant également acquis un rôle plus important en égard à son domaine d'action ci-dessus mentionné et parce qu'il était chargé de la gestion des terrains appartenant à l'État et destinés à la construction.

e) Dès 1922, la loi du 26 septembre 1922 sur l'habitation (*Journal des lois*, N^o 89, pos. 811) confie au Ministère des Finances, de concert avec les Travaux publics et l'Intérieur, l'initiative en matière d'habitation sans participation du Ministère de la Santé publique qui devait par ailleurs être supprimé un an plus tard par la loi du 28 novembre 1923 (*Journal des lois*, N^o 131, pos. 1060).

Le Ministère de l'Intérieur était associé aux deux autres parce qu'il exerce la surveillance des organes administratifs autonomes auxquels la loi du 26 septembre 1922 avait imposé l'obligation de parer à la pénurie de logements.

Ce Ministère fut également doté plus tard d'une direction du Service de Santé remplaçant le Ministère de la santé publique supprimé.

La loi de 1922 devait rester en vigueur pendant dix ans. Bien qu'elle ait créé des conditions favorables au développement normal de la construction, le fait qu'elle ait été mise en exécution au moment précis où le mark polonais subissait sa plus forte inflation a rendu impossible de trouver les moyens financiers indispensables. Dès le rétablissement de la situation économique (par suite de la stabilisation monétaire), la Pologne a contracté en 1925 un emprunt de 50 millions de zloty aux États-Unis d'Amérique, dit « Emprunt Dillon ». Le produit de cet emprunt a été mis à la disposition de la Banque de l'Économie nationale pour être consacré à la construction d'habitations, et il est alors devenu nécessaire de promulguer de nouvelles prescriptions législatives appropriées aux nouvelles circonstances. Ce fut l'objet de la *Loi sur l'urbanisme et l'habitation* du 29 avril 1925 (*Journal des lois*, N° 51, pos. 346) et du *décret exécutif* du ministre des Finances du 20 mai 1925 (*Journal des lois*, N° 56, pos. 401). Le législateur y a précisé les dispositions relatives à l'attribution des terrains inutilisés par l'État, attribution gratuite aux communes pour les besoins publics généraux, attribution à titre onéreux pour la construction d'habitations. La loi du 29 avril 1925 fait de la construction d'habitations l'un des moyens d'animer l'économie publique.

Le 22 avril 1927, cette loi a été remplacée par un *décret du Président de la République* qui reste actuellement en vigueur (*Journal des lois*, N° 42, pos. 272). Il a été suivi d'un décret exécutif pris par le ministre des Finances le 3 novembre 1927 (*Journal des lois*, N° 106, pos. 913). Selon ces décrets, la direction de la politique de construction et le contrôle de l'activité des organes autonomes restent du ressort des Ministères des Finances, des Travaux publics et de l'Intérieur.

Il est quelques questions connexes qui sont actuellement du ressort du Ministère de l'Agriculture et des Réformes agraires.

f) La *loi portant exécution de la réforme agraire* du 28 décembre 1925 (*Journal des lois*, 1926, N° 1, pos. 1) contient certaines dispositions qui délimitent la compétence territoriale des villes en matière d'habitation ; elle reconnaît la nécessité et pose les principes de la construction de cités ouvrières et de colonies d'employés. L'exécution de la loi fut confiée au Ministère de la Réforme agraire, créé par la loi du 6 juillet 1923 (*Journal des lois*, N° 71, pos. 556). Ce ministère fut également chargé de surveiller la politique immobilière des communes rurales (terrains et constructions). Divers décrets ont précisé les stipulations de la loi, notamment celui du ministre de la Réforme agraire du 7 juin 1930 établi d'entente avec les autres ministères et qui régleme la destination et le morcellement des terrains situés dans la zone de compétence des villes et des centres industriels et manufacturiers (*Journal des lois*, N° 51, pos. 430).

g) En raison de ce qui précède, le décret du Président de la République du 22 avril 1927 a désigné le ministre de la Réforme agraire

comme coexécuteur dudit décret pour tout ce qui concerne la construction d'habitations dans la zone de compétence des villes.

Le Ministère de la Réforme agraire (qui, depuis 1932, s'appelle le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire) (décret du 21 mai 1932, *Journal des lois*, N° 51, pos. 480) a également compétence pour s'occuper de la construction d'immeubles destinés à l'habitation sur les territoires inclus dans la réorganisation du régime agraire. Cette compétence se fonde sur :

a) La loi du 31 juillet 1923 relative au remembrement des terres, amendée par le décret du Président de la République du 3 septembre 1927 (voir *Journal des lois*, 1927, N° 92, pos. 833) ;

b) La loi du 28 décembre 1925 sur l'exécution de la réforme agraire.

C'est à partir du second semestre de 1928 que le Ministère de la Réforme agraire a entrepris l'aménagement des villages.

Si, en vertu d'un décret du 16 février 1928 sur le droit en matière de construction et l'aménagement d'agglomérations, l'ensemble des problèmes concernant l'aménagement des villages a été transféré aux organes administratifs autonomes, c'est-à-dire aux sections de districts et aux directions des communes¹, ce sont néanmoins les services chargés de l'exécution des travaux agraires qui ont organisé la construction.

Qu'il s'agisse de lotissement de domaines de l'État ou du territoire des villages reconstitués, les travaux d'urbanisme et de construction sont effectués conformément aux dispositions législatives suivantes :

a) Le décret des ministres de la Réforme agraire, des Travaux publics et de la Justice, en date du 15 juin 1929, qui a établi les principes à observer pour la construction des villages au cours de la réorganisation du régime agraire (*Journal des lois*, N° 55, pos. 443) ;

b) Les règlements de police et de construction pour les communes rurales figurant dans le décret du Président de la République du 16 février 1928 (*Journal des lois*, N° 23, pos. 202), compte tenu des amendements promulgués par le décret du 3 décembre 1930.

L'action développée par les services du Ministère de la Réforme agraire a comporté la préparation de plans pour les nouveaux villages et pour la disposition des bâtiments dans les fermes, l'attribution de crédits et une collaboration technique à la construction des immeubles d'habitation et d'exploitation agricole. Du deuxième semestre de 1928 jusqu'au 1^{er} avril 1935, il a été exécuté environ 300 plans de villages nouveaux, environ 21.500 plans d'exploitation rurale ; il a été construit, avec le concours des organes du Ministère

¹ Voir à ce sujet : Règlements de construction, page 59.

et à l'aide de crédits accordés par l'État, environ 16.500 immeubles destinés à l'habitation et 46.500 bâtiments d'exploitation (granges, hangars, laiteries, etc.).

h) L'état de choses exposé ci-dessus sous f) et g) a duré jusqu'à la suppression du Ministère des Travaux publics le 21 mai 1932 (par décret du Président de la République, *Journal des lois*, N° 51, pos. 479) et celle du Ministère de la Réforme agraire (même date, pos. 480). Depuis lors, c'est-à-dire depuis le 1^{er} juillet 1932, l'exécution du décret du Président de la République du 22 avril 1927 (voir e) est confiée au Ministère des Finances d'entente avec le Ministère de l'Intérieur et, pour autant qu'il s'agit de terres situées dans la zone de compétence territoriale des villes, avec le Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire.

i) Depuis la suppression du Ministère des Travaux publics, l'administration des terrains concédés par l'État aux fins d'y édifier des habitations, a été confiée à la Banque de l'Économie nationale créée le 17 avril 1924 par décret du Président de la République (*Journal des lois*, N° 36, pos. 382). Cette centralisation résulte d'un décret du ministre des Finances du 28 décembre 1932, confiant à la Banque de l'Économie nationale, à dater du 1^{er} janvier 1933, la gestion, au nom dudit Ministère, de toutes les affaires concernant les terrains de l'État, sur la base des décrets exécutifs du ministre des Finances pour l'application du décret du Président de la République sur l'urbanisme.

Le 10 juin 1933, il a été conclu un accord entre la Banque, le Trésor et le Ministère de l'Intérieur, en vertu duquel la Banque a assumé l'administration des terrains de l'État cédés ou à céder à l'avenir pour y édifier des habitations.

D'autre part, la direction du Service de santé ayant entre temps été transférée au Ministère de l'Assistance sociale, ce ministère est devenu compétent pour tout ce qui touche à la protection de la santé publique ; c'est donc à lui qu'il appartient de régler toutes les questions d'hygiène publique que soulève l'habitation, sauf les installations sanitaires (approvisionnement en eau, enlèvement des ordures, lutte contre la contamination de l'air et des cours d'eau) qui relèvent du Ministère de l'Intérieur (Département du Bâtiment). Tel est encore actuellement l'état de choses.

Ajoutons encore que l'Office général de statistique est chargé d'élaborer et de publier les statistiques afférentes aux phénomènes démographiques, sociaux et économiques pour ce qui touche à l'habitation. On trouvera des données statistiques dans le quatrième titre de ce rapport.

2. LES AUTORITÉS LOCALES.

L'organe local représentant le Ministère de l'Intérieur (et des Travaux publics) est le « staroste » ; les fonctionnaires de l'ancien Ministère des Travaux publics en dépendent.

L'organe local du Ministère des Réformes agraires c'était le Service rural de la région et du district. Ces services, lors de la suppression du Ministère de la Réforme agraire ont été incorporés aux services des voïvodies.

1. On a vu au début de ce chapitre que le Ministère de la Santé publique comportait, en vertu du décret du 11 janvier 1919, une Section de l'hygiène et de l'inspection des logements. Relevaient de cette section, les « Inspecteurs » et « Conseils régionaux » des habitations (créés en vertu du décret mentionné, section I, b). Les inspecteurs régionaux avaient pour tâche de soumettre aux municipalités leurs observations relatives aux questions d'habitation, de se prononcer au sujet des projets élaborés par les communes et des dispositions prises par elles, d'exercer une surveillance sur l'activité des services municipaux et de leur prêter appui, enfin, de fournir des indications aux médecins de district¹ dans les questions de construction et d'habitation.

Le Conseil régional servait à l'Inspecteur d'organe consultatif siégeant dans la localité où résidait l'inspecteur régional ; il était composé de la façon suivante :

- L'inspecteur régional, président ;
- L'inspecteur du travail de la localité ;
- L'architecte du district ;
- Le médecin du district ;
- Les délégués des associations locales de locataires ;
- Les délégués de la municipalité ;
- Un délégué du Conseil local des Unions professionnelles ;
- Certains propriétaires désignés par le ministre de la Santé publique en raison de leurs connaissances spéciales.

Ces institutions représentaient les pouvoirs officiels. En outre, des « Offices de logements » ayant à leur tête l'Inspecteur des habitations, ont été appelés à exercer certaines fonctions de surveillance dans toutes les villes et les communes rurales, en vertu du décret du Chef de l'État du 16 janvier 1919 sur la protection des locataires et les mesures à prendre en vue de combattre la pénurie de logements (*Journal des lois*, N° 8, pos. 113). Ces autorités ont été en fonction jusqu'au 25 mai 1923)². Voir loi du 4 avril 1932 portant obligation pour les municipalités urbaines de fournir des logements (*Journal des lois*, N° 33, pos. 364).

2. La loi du 26 septembre 1922 sur l'urbanisme et l'habitation, dont il a été question au début de ce chapitre, et qui devait demeurer en

¹ Dans chaque district il y a un médecin qui, en tant que fonctionnaire relève du « staroste ». Il est chargé de l'hygiène publique. (Voir *L'Hygiène publique en Pologne*, ouvrage publié par l'Organisation d'hygiène de la Société des Nations C.H./E.P.S./164, page 53).

² Voir chapitre V sur l'inspection des logements, page 66. Voir également la loi du 4 avril 1922 imposant aux municipalités certaines responsabilités en matière de logement (*Journal des lois*, N° 33, pos. 364).

vigueur pendant dix ans, avait imposé aux communes l'obligation de combattre la crise du logement là où elle existait et où la construction était insuffisante ou interrompue. Les municipalités devaient à la fois stimuler l'initiative privée et se charger elles-mêmes de construire.

La loi confiait cette tâche dans les grandes villes à un comité de développement des villes, et dans les villes de moindre importance à la municipalité elle-même.

L'action pratique était conçue comme suit :

a) La commune devait prêter son concours aux coopératives de logement, aux institutions sociales et aux particuliers, soit en leur cédant des terrains où construire, par vente, location ou attribution du droit de construire, soit en leur fournissant des matériaux de construction.

b) Elle devait acquérir des terrains par voie de cession de gré à gré et prendre possession de ceux qui, en vertu de la loi du 15 juillet 1920 sur la réforme agraire, étaient transférés aux communes urbaines par l'Office foncier général.

c) Elle devait construire de nouveaux immeubles d'habitation et acquérir par contrat, par expropriation ou par occupation temporaire forcée des terrains situés dans l'enceinte des villes et des maisons inachevées ou abandonnées. Selon les cas, les immeubles devaient être terminés, démolis ou restaurés.

d) Elle devait fournir des matériaux de construction, soit qu'elle les produisît elle-même, soit qu'elle s'en rendît acquéreur.

Le législateur accordait aux municipalités la faculté de doubler les taxes communales sur la valeur locative dans le cas d'entreprises commerciales ou d'institutions financières qui, dans un délai de deux ans, n'auraient pas entrepris la construction de maisons d'habitation d'importance au moins égale aux locaux qu'elles occupaient. La même pénalité était prévue pour le cas où ces constructions n'auraient pas été terminées dans un nouveau délai de deux ans.

La loi reconnaissait encore aux municipalités le droit d'acquérir des terrains appartenant à l'État et compris dans un programme d'extension adopté par la municipalité et confirmé par les autorités gouvernementales. Lorsque ces terrains étaient destinés à des besoins d'utilité publique, la commune les obtenait gratuitement. Elle était redevable d'une indemnité s'il s'agissait d'y élever des immeubles destinés à l'habitation.

3. La loi du 20 avril 1925 sur l'urbanisme¹ n'a pas modifié fondamentalement celle du 26 septembre 1922, au moins pour ce qui concerne le rôle des communes, la création de comités d'extension des villes, les buts et les modes d'action de ces derniers. Elle ne

¹ Voir plus haut : Chapitre I, page 26.

contient rien non plus pour ce qui concerne les questions d'ordre social, celles-ci étant réglementées par la législation ordinaire.

4. Le décret du Président de la République du 22 avril 1927 impose aux communes des obligations sensiblement pareilles, notamment le devoir de rechercher effectivement l'amélioration des conditions de logement dans les villes où la pénurie se faisait sentir. Il les invitait à élaborer un programme d'extension.

En vertu de ce décret, ce sont les comités d'extension des villes qui continueront à être les organes de lutte contre la crise du logement dans toutes les villes de plus de 5.000 habitants ; dans les autres ce sont les municipalités. Ces comités comptent :

4	membres	dans les villes de	5.000 à	10.000	habitants
6	»	»	10.000 à	25.000	»
8	»	»	25.000 à	100.000	»
10	»	»	100.000 à	250.000	»
12	»	»	de plus de	250.000	»

La moitié des membres est nommée par le conseil municipal, sur la proposition de la municipalité. Ils sont choisis parmi les membres de l'administration municipale. Les autres sont désignés :

a) Dans une liste de personnalités présentées à la municipalité par les coopératives de logement et de construction appartenant aux unions de revision, par les organisations professionnelles et ouvrières et par les associations et unions de locataires ;

b) Parmi les habitants de la ville, compétents dans les questions d'urbanisme.

Le Président de la ville dirige les travaux du Comité ou, à son défaut, un remplaçant, choisi par le Comité. Les représentants des autorités gouvernementales : délégués du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de la Protection sociale à Varsovie, des voïvodes dans les villes non incluses dans les districts et des starostes dans les villes incorporées aux districts sont admis à prendre part aux délibérations du comité, mais n'ont pas le droit de vote.

Dans les cas où la commune n'est pas en mesure de satisfaire aux exigences dudit décret, faute de posséder des terrains propres, faute de pouvoir en acquérir de l'État ou par cession bénévole des particuliers ou faute de pouvoir faire achever ou réparer des immeubles existants, elle jouit du droit d'exproprier les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis et les constructions non achevées. Dans ce dernier cas, le droit s'étend au sol. Elle possède, en outre, le droit de réquisitionner les usines situées dans un rayon de cinq à quinze kilomètres (selon le nombre d'habitants) et qui produisent des matériaux de construction. Le décret de 1927 s'est préoccupé du côté social de la question en ordonnant de construire avant tout de petits logements.

A la vérité, les municipalités n'ont dans l'ensemble pas su conduire d'une manière méthodique une action constructrice ou tirer

un parti satisfaisant des droits que leur conférait la législation et des crédits que le gouvernement leur assurait. Il leur a manqué, à quelques exceptions près, de voir la portée sociale du problème qui consiste à fournir aux classes les plus pauvres de petits logements à bon marché. Les crédits publics ont servi surtout à la construction d'appartements de cinq et six pièces et même davantage, destinés aux travailleurs intellectuels et même le plus souvent dépassant leurs possibilités matérielles.

Les municipalités n'ont pas non plus profité, comme elles l'auraient dû, du droit d'acquérir à l'amiable ou par expropriation des emplacements et des immeubles, en raison surtout de l'état précaire des finances municipales. Les habitations élevées sur les terrains communaux et les terrains d'État cédés aux communes ne l'ont pas été avec un sens suffisant de l'économie et dans bien des cas on ne s'est pas préoccupé de créer des ensembles conformes aux exigences de l'économie, de l'architecture et de la technique. On a négligé de constituer des réserves de terrains. La superficie bâtie n'a pas été compensée par l'achat de terrains non bâtis. Enfin, les municipalités ne se sont guère préoccupées d'organiser la production, l'achat et la livraison des matériaux de construction. Les efforts sont restés sporadiques, sans conceptions d'ensemble, et les résultats obtenus n'ont guère été importants.

En résumé, nous venons d'exposer le rôle joué par les organes autonomes de l'Administration publique dans la lutte contre la crise du logement, lutte fondée sur la législation afférente à l'urbanisme. Il reste à examiner le rôle des autorités administratives locales (voïvodes, starostes et municipalités) dans le domaine de l'exécution de la loi relative à l'aménagement des villes et à la construction (loi du 16 février 1928 et du décret du 3 décembre 1930). Ceci sera traité dans le chapitre sur les règlements de construction¹.

3. LES INSTITUTIONS ASSURANT LES RESSOURCES FINANCIÈRES ET LES ORGANISMES DIRIGEANT LA CONSTRUCTION D'HABITATIONS.

1. Il a été indiqué plus haut que la Banque de l'Économie nationale est l'institution financière publique chargée de gérer et de répartir les crédits consacrés par l'État à l'encouragement de la construction d'immeubles d'habitation. Il sera traité de cette banque au titre III. Nous indiquerons pourtant qu'à partir du 1^{er} avril 1933, elle a été chargée de financer certains travaux d'utilité publique touchant à l'urbanisme : construction de rues, de systèmes d'adduction d'eau, de canalisations, etc. Il s'agissait de fournir à bon marché des emplacements où bâtir, déjà aménagés, et c'est là une nouvelle forme d'appui que le gouvernement a apporté aux entrepreneurs.

¹ Page 59.

Au 30 juin 1935, la Banque de l'Économie nationale avait alloué à des municipalités pour des travaux de cet ordre un crédit total de 7.598.013 zloty.

* * *

Il ressort de tout ce qui précède que l'ensemble des questions concernant l'habitation n'est pas concentré entre les mains d'un seul ministre. Il faut remarquer qu'en fait, c'est la Banque de l'Économie nationale qui devient le centre du mouvement, d'abord parce qu'elle administre les fonds publics affectés à ces opérations, et aussi en raison de son rôle en matière de politique des terrains et des immeubles, et parce qu'enfin la construction d'habitations est du ressort des communes et que la Banque de l'Économie nationale est justement la banque principale des unions communales.

2. Il y a lieu de mentionner encore le *Fonds de travail*, créé par le décret du 16 mars 1933 (*Moniteur de la République de Pologne*, N° 22, art. 163). Le fonds de travail est doté de la personnalité civile. Il a pour objet de contribuer à la lutte contre le chômage en prenant l'initiative de travaux d'utilité publique et en les faisant exécuter. Il collabore à toute entreprise ayant pour objet de fournir aux chômeurs des conditions d'existence indépendante.

Il prête son cours financier aux municipalités en leur accordant des prêts pour l'aménagement des terrains à bâtir et à la société des colonies ouvrières pour la construction d'immeubles. Ces questions seront plus amplement développées au chapitre relatif à la politique des terrains et dans les titres II et III.

3. Les autres organismes chargés de diriger la construction d'immeubles destinés à l'habitation sont les *Offices des assurances sociales*, le *Fonds de logement pour militaires* et la *Société des colonies ouvrières*. Leur œuvre est traitée aux titres II et III.

Citons encore la *Société des assurances mutuelles contre l'incendie*, qui fait œuvre de propagande dans le domaine de la construction, afin de rendre les habitations réfractaires au feu ; dans certaines parties de la Pologne, elle lutte aussi contre les inondations.

Son œuvre d'instruction et de propagande concerne la construction des agglomérations, des maisons d'habitation et des bâtiments d'exploitation.

Chapitre II.

LES MÉTHODES D'URBANISME.

I. APERÇU HISTORIQUE.

Avant 1910, les villes polonaises n'ont pris d'essor que dans la mesure où les États copartageants leur en fournissaient les moyens. Sur le territoire de l'ancienne *Pologne russe*, les agglomérations

urbaines et surtout les centres industriels ont pris une extension rapide, mais on ne s'y est jamais préoccupé d'hygiène. Ce n'est qu'en 1900 que fut promulguée la loi impériale russe sur la construction. La question fut réglée d'une façon d'ailleurs très superficielle par l'article 177 de la première partie de la loi (volume II). Il posait le principe du plan d'aménagement urbain.

Dans l'ancienne *Pologne autrichienne*, la protection de l'État était beaucoup plus efficace. On y veillait plus régulièrement à l'exécution des dispositions législatives et plusieurs lois ont été promulguées dès 1882 au sujet de l'aménagement des villes.

Elles se bornent à édicter certaines dispositions techniques au sujet du tracé des rues et de la disposition des immeubles.

C'est dans l'ancienne *Pologne prussienne* que le développement des villes a été le plus heureux, car les prescriptions relatives à la construction et à l'urbanisme y étaient strictement observées. Ces prescriptions sont contenues dans la loi du 2 juillet 1875 (*Recueil des lois prussiennes*, N° 40), qui prévoit l'établissement des plans d'aménagement, régleme l'alignement des immeubles, les besoins de la circulation, la salubrité, la sécurité contre l'incendie et pose diverses autres exigences de nature administrative.

Au cours de la guerre, la partie septentrionale de la Pologne a été occupée par les Allemands et administrée provisoirement par le général gouverneur von Beseler qui, le 26 novembre 1916, a promulgué un décret concernant l'établissement de plans d'urbanisme. Ce décret est resté en vigueur jusqu'en 1928 sur le territoire de la Pologne russe.

Adapté aux besoins locaux, il visait principalement à améliorer les conditions sanitaires des villes en les approvisionnant en eau, en les dotant d'installations d'assèchement, en fixant les dimensions et l'emplacement des immeubles et des espaces libres, et en assurant la pénétration de l'air et de la lumière dans tous les locaux.

Il se préoccupait aussi d'esthétique. Il recommandait d'éviter ou de supprimer ce qui est laid, d'aménager des jardins et des parcs, de n'installer que dans certains quartiers spéciaux les établissements industriels malodorants ou nuisibles à la santé, et de réserver certains emplacements spéciaux aux bâtiments d'utilité publique.

Les opérations militaires qui ont duré près de sept ans (1914-1920) et qui ont porté sur près des deux tiers du territoire polonais, plus tard l'énorme afflux de population dans les grandes villes et leur banlieue, ont suscité une foule de problèmes de première urgence dans l'organisation et l'adaptation des villes, compte tenu des exigences nouvelles de l'hygiène, des communications, etc.

Étant donné que, pendant de longues années, ces questions avaient été négligées, que les installations municipales les plus élémentaires faisaient défaut, qu'il n'y avait pas de législation appropriée, il a fallu commencer par les fondements en ne disposant que de ressources très modestes, d'un personnel peu nombreux et inexpérimenté.

Le plus urgent, c'était de promulguer une nouvelle législation.

Celle qui existait était différente selon les régions, surannée, et ne répondait pas aux nouvelles circonstances. Mais pour publier une loi uniforme s'appliquant à l'ensemble de l'État, il fallait des études prolongées et délicates. Elles aboutirent au décret du Président de la République du 16 février 1928 (*Journal des lois*, N° 23, pos. 202) dont les prescriptions générales et la première partie portent sur les points suivants :

Plans d'aménagement des villes et autres localités (titre 1), lotissement des terrains à bâtir (titre 2), remembrement des emplacements à bâtir (titre 3), transformation des emplacements où la construction est défectueuse (titre 4), expropriation (titre 5).

Parmi les dispositions générales, relevons la suivante : les communes ne peuvent tracer ou modifier des rues, des places publiques ou autres installations dans les villes et les stations thermales d'utilité publique que sur la base d'un plan d'ensemble. A la campagne, au contraire, ces plans d'ensemble ne sont exigés qu'en cas de nécessité spéciale.

2. LES PLANS D'AMÉNAGEMENT.

A. *Plans d'aménagement locaux.*

Le décret envisage trois espèces de plans d'aménagement : le plan général, le plan détaillé et le plan commun à plusieurs agglomérations voisines.

Le plan général doit, en principe, porter sur l'ensemble de la localité. Il prévoit :

a) La répartition du territoire en totalité, ou en partie, selon sa destination : principales voies de communication, bâtiments d'utilité publique, immeubles industriels et d'habitation, jardins publics, squares, terrains de sports et même espaces réservés au jardinage, à la sylviculture, à l'agriculture et aux jardins ouvriers.

b) Les zones de construction, différenciées selon le genre des habitations et leur densité.

Le plan détaillé ne porte normalement en raison de son caractère que sur une partie limitée de la ville, mais exceptionnellement il peut embrasser toute l'agglomération. Il trace toutes les voies de communications, fixe l'alignement des immeubles et détermine les conditions de construction dans leurs détails.

Le plan commun porte sur plusieurs localités voisines ou sur plusieurs parties de localités voisines. Il doit être établi si les conditions économiques ou les nécessités du développement local l'exigent. Il peut exister en tant que plan général ou en tant que plan détaillé.

B. Plans régionaux.

Les plans d'aménagement se rattachent étroitement à l'établissement des *plans régionaux*. Si, jusqu'à présent, ces plans régionaux manquent de fondement juridique propre, il n'en est pas moins certain que la législation actuelle permet d'entreprendre une action dans ce sens.

Il existe des *bureaux* chargés d'établir des plans régionaux pour les circonscriptions suivantes : Varsovie, Lodz, Poznan, le district minier Slask-Dabrova-Cracovie, le littoral, les deux régions de montagnes : Tatras et plateaux subtatriques, d'une part, Carpathes orientales, d'autre part ; en principe, ils travaillent en commun avec les commissions chargées d'établir les plans d'aménagement régionaux (leurs travaux portent sur un plus grand nombre de localités). Parfois, leur œuvre s'effectue sous les auspices de certaines institutions de caractère scientifique et social ou dans le cadre de l'administration de la voïvodie, mais ceci n'exclut pas, le cas échéant, la création d'une Commission régionale.

D'autres bureaux sont actuellement en voie d'organisation ; il est donc très probable que, dans un avenir rapproché, l'œuvre s'étendra à l'ensemble du pays et qu'une institution publique officielle sera créée dans le cadre de l'État ; c'est en effet indispensable pour coordonner l'initiative des divers bureaux régionaux.

En raison de l'état précaire des finances municipales et faute de spécialistes, il a fallu, en partie, faire appel aux bureaux de plans régionaux pour l'exécution des plans d'aménagement locaux. Ce système permet quelques économies et améliore la préparation des plans. Il a encore un avantage : les bureaux régionaux ont des conceptions de plus grande envergure et sont moins susceptibles de subir la pression des intérêts locaux et privés, notamment des propriétaires d'immeubles.

Jusqu'à présent, l'activité de ces bureaux porte sur un territoire d'une superficie d'environ 75.000 kilomètres carrés. Ils s'occupent, en outre, d'élaborer des plans d'aménagement pour plus de trente villes et cent autres localités¹.

C. La teneur des plans.

La loi exige :

a) Que les plans d'aménagement tiennent compte de l'hygiène publique, de la sécurité contre l'incendie, de l'assèchement rationnel des terres, de la possibilité de développer le réseau des voies de communication, etc. ;

b) Que les dimensions des places publiques et la largeur des

¹ La Pologne compte en tout 637 municipalités, dont six grandes villes : Varsovie (1.200.000 habitants), Łódź (600.000), Cracovie, Lwów, Poznan, et Vilno (plus de 200.000 chacune). La superficie de l'État se monte à environ 388.000 km².

rues soient adaptées à leur destination et au volume de la circulation prévue. La largeur des rues principales doit être d'au moins dix-huit mètres entre les deux alignements ; la distance entre les deux alignements dans les rues d'habitation doit être de douze mètres au moins et de dix-huit mètres en cas de constructions non réfractaires à l'incendie ;

c) Les voies publiques doivent être tracées de manière à assurer une lumière suffisante tant pour les hommes que pour le bétail ;

d) La densité des constructions doit être réglée conformément à la destination des quartiers. On l'obtient en réglant la distance qui doit séparer les immeubles des rues, des autres immeubles et des autres parcelles, en déterminant la hauteur des bâtiments et en fixant le minimum d'espaces libres ;

e) Les immeubles collectifs doivent être élevés d'une façon rationnelle, économique et hygiénique, et chaque parcelle doit donner sur une rue ;

f) Il y a lieu de prévoir des quartiers pour les établissements industriels qui menacent la sécurité publique, la vie et la santé du voisinage ou qui sont gênants par leur bruit ou leurs émanations ;

g) En établissant le niveau des rues et des places publiques, il y a lieu d'assurer l'écoulement des pluies, des neiges et des eaux ;

h) Il doit enfin être tenu compte de l'esthétique. La beauté des sites doit être préservée ainsi que le caractère propre du pays. Ce qui est inesthétique doit disparaître.

D. *Procédure juridique.*

L'établissement des plans d'aménagement incombe aux services de la commune dans les villes et stations climatiques ou balnéaires reconnues d'utilité publique ; dans les autres localités, à l'administration autonome du district.

Lorsqu'il s'agit d'un plan commun à plusieurs municipalités, la loi prévoit la constitution d'une commission spéciale (« commission régionale »), composée de représentants des diverses communes et de délégués des autorités de l'État qui ont à approuver le plan, c'est-à-dire du voïvode ou du ministre de l'Intérieur.

Lorsqu'on entreprend d'établir un plan d'aménagement, la chose est annoncée publiquement et un délai d'au moins huit jours est imparti à ceux qui voudraient présenter des observations. Les autorités gouvernementales en sont aussi informées afin que les intérêts de l'État soient sauvegardés.

Les plans sont approuvés par le Conseil municipal dans les villes qui n'appartiennent pas à un district. Dans les autres villes et dans les communes rurales, ce sont les autorités autonomes du district qui ont compétence pour les approuver. Pour les plans communs

à plusieurs agglomérations (« plans régionaux »), ce sont les commissions dont il a été question plus haut ; dans les stations thermales d'utilité publique, leur administration.

Les plans sont ensuite exposés publiquement pendant une durée d'au moins quatre semaines et les intéressés ont encore un autre délai de quinze jours pour présenter leurs objections. Celles-ci sont examinées par les instances à qui il incombe d'approuver les plans ; si elles sont rejetées, elles sont à nouveau soumises, soit au ministre de l'Intérieur pour Varsovie, les ports, les villes situées en dehors des districts et les stations balnéaires et climatiques d'utilité publique, soit au voïvode pour les autres localités. Le ministre ou le voïvode, suivant le cas, donne ensuite l'approbation définitive aux plans.

Dès que l'on a commencé à élaborer le plan, il est interdit de construire de nouveaux édifices ou de transformer des constructions existantes sur les terrains que le plan destine à constituer des rues, parcs, parcelles à usage agricole, etc. En outre, les autorités ont le droit d'ajourner pendant deux ans toute demande d'autorisation visant la construction d'immeubles, s'il s'agit de projets qui ne cadrent pas avec les dispositions projetées dans le plan d'aménagement.

Une fois le plan définitivement approuvé et entré en vigueur, l'État et la commune ont le droit d'acquérir, par procédure d'expropriation, les terrains portés sur les plans comme étant d'utilité publique.

E. *Élaboration technique des plans d'aménagement.*

C'est le ministre des Travaux publics qui a établi le mode d'élaboration technique des plans d'aménagement (formes, marques, échelles, etc.). On consultera à ce sujet le décret du 23 avril 1930 (*Journal des lois*, N° 41, pos. 362).

L'expérience de plusieurs années a montré la nécessité de modifier ce décret. De nouvelles « instructions » viennent d'être élaborées et sont terminées, mais elles n'ont pas encore reçu sanction définitive. Elles sont très détaillées et portent sur :

Le degré d'adaptation des divers terrains aux buts envisagés (construction, questions économiques, sanitaires, etc.) ;

L'éclairage et l'aération des habitations ;

Les principes régissant la détermination du réseau des voies de communication, l'emplacement des parcs, squares et autres terrains libres ;

Les principes à appliquer aux projets de constructions collectives et aux parcelles à aménager ;

L'emplacement des bâtiments et autres installations d'utilité publique ;

Le minimum de superficie nécessaire pour établir les divers éléments d'une ville ou d'une agglomération quelconque.

3. LA DÉTERMINATION DES PARCELLES A BATIR ET LA TRANSFORMATION DES PARCELLES MAL AMÉNAGÉES.

Les règlements stipulent que l'on ne peut procéder au lotissement des terrains à bâtir sans un plan approuvé. Si le lotissement envisagé oblige à créer de nouvelles voies de communication ou à modifier celles qui existent, le plan de lotissement ne peut être accepté s'il n'existe pas au préalable un plan d'aménagement approuvé comprenant le terrain à lotir. Il va de soi que la superficie, la forme et la situation des lots doivent correspondre au plan d'aménagement et autres prescriptions obligatoires. La condition principale c'est que chaque parcelle ait un accès direct à une rue, place ou route publique.

Dans les communes urbaines, c'est aux administrations municipales qu'il incombe d'approuver les plans de lotissement ; dans les communes rurales, c'est aux services du district et dans les stations climatiques c'est aux services administratifs de ces stations.

Si l'établissement d'un plan d'aménagement s'impose, toute autorisation de lotir peut être suspendue pour une période maximum de deux ans. On s'assure ainsi contre la possibilité d'un lotissement irrégulier. Actuellement on envisage des amendements à ces prescriptions en vue de les approprier aux besoins publics.

4. LE REMEMBREMENT DES PARCELLES.

Jusqu'à présent, la répartition des immeubles dans les villes était assez chaotique et la loi autorise à y mettre de l'ordre par la voie d'une redistribution des parcelles.

La loi prévoit le remembrement des parcelles nues, impropres à la construction en raison de leurs dimensions, de leur forme ou de leur situation, ou en conséquence des conditions du plan d'aménagement et des prescriptions obligatoires. Il en va de même pour les parcelles propres à la construction qui, en raison de leur forme ou de leur étendue, ne peuvent être bâties de façon économique et utile.

Le remembrement consiste à procéder à un nouveau lotissement, de façon que les nouvelles parcelles ainsi créées aient toutes les qualités requises. Cette redistribution doit naturellement tenir compte du plan d'aménagement et des prescriptions obligatoires. Elle porte en conséquence sur des parcelles situées dans le cadre d'un même bloc de constructions. Comme plus haut, c'est l'administration des communes urbaines et, dans les communes rurales, les services du district, dans les stations climatiques d'utilité publique les services administratifs, qui ont compétence pour procéder au remembrement. Il faut cependant qu'il y ait eu une

demande formulée par des propriétaires représentant ensemble plus de la moitié de la superficie à redistribuer. Le remembrement n'a lieu d'office, sans l'assentiment des propriétaires, qu'au cas où les bâtiments auraient été détruits par un cataclysme.

L'évaluation des parcelles avant et après la redistribution est effectuée par une commission spéciale de taxation. Les décisions relatives à la nécessité et à l'étendue du remembrement sont prises par le voïvode, sauf à Varsovie où la question est du ressort du ministre de l'Intérieur. Ces mêmes instances sont qualifiées pour approuver définitivement les projets de redistribution et examiner les réclamations concernant ces projets. On peut, en cas de besoin, faire dépendre le remembrement de la réalisation préalable d'un plan d'aménagement. Actuellement, on projette d'amender la loi à l'effet de permettre de procéder au remembrement des parcelles sans le consentement des propriétaires.

5. PRESCRIPTIONS CONCERNANT LA TRANSFORMATION DES TERRAINS OU LOTS MAL BATIS.

S'il se trouve deux ou plusieurs parcelles comportant des édifices contraires aux exigences de la sécurité ou de la santé publique ou qui ne répondent pas aux prescriptions légales ou aux dispositions d'un plan d'aménagement approuvé, et si les dimensions ou la forme de chacune de ces parcelles ne permettent pas d'y élever des bâtiments conformes aux exigences de la loi, lesdites parcelles peuvent être transformées. Il faut alors que la commune se porte acquéreur des parcelles en question, éventuellement par voie d'expropriation. Les immeubles sont démolis, les installations éventuelles sont supprimées, la superficie totale ainsi obtenue est à nouveau subdivisée en lots conformes aux dispositions en vigueur. Les constructions et installations se trouvant sur les parcelles peuvent subsister dans la mesure où elles sont utilisables lors de leur reconstruction. La commune est tenue de vendre ces lots à leurs anciens propriétaires si ceux-ci en font la demande.

Comme dans le cas du remembrement, ce sont les mêmes organes qui ont compétence à la fois pour instituer la procédure, pour dresser les plans et pour les approuver. De même l'approbation définitive du plan et l'examen des réclamations incombe au voïvode, sauf dans le cas de Varsovie où ils sont du ressort du ministre de l'Intérieur.

6. LES FRAIS D'AMÉNAGEMENT DES VOIES PUBLIQUES.

Les communes ont le droit d'obliger les propriétaires de terrains situés en bordure de la rue à supporter les frais d'aménagement

de celle-ci jusqu'à une largeur maximum de vingt mètres. Par la voie des prescriptions locales, on peut aussi faire supporter les frais du premier arrangement des rues aux propriétaires des parcelles qui ne sont pas en bordure de ces rues, proportionnellement aux avantages qu'ils en retirent.

Ces dispositions ne sont applicables qu'en vertu d'une décision du Conseil municipal de la commune et sous réserve de l'approbation de l'autorité supérieure de l'État. En pratique, elles ont été peu appliquées. Elles dépendaient, en effet, d'une décision de l'organe délibérant de la commune qui est composé en grande partie de propriétaires d'immeubles et pour qui, par conséquent, une semblable mesure était tout à fait indésirable.

En principe, l'aménagement et l'entretien des rues est du ressort de la commune. Cependant, la loi offre aux propriétaires de terrains attenants à la rue la possibilité de l'aménager eux-mêmes pour l'usage public et de l'entretenir à leurs propres frais si la commune ne s'en acquitte pas. Celle-ci n'est obligée de prendre possession de la rue et de rembourser les frais d'aménagement et le prix du terrain que si l'on y a édifié des bâtiments sur une façade égale au moins à un tiers de la longueur de la rue. En général, les propriétaires ne profitent guère de cette possibilité, faute de ressources nécessaires.

7. DISPOSITIONS LOCALES.

Dans le cadre des règlements généraux et des plans d'aménagement, les unités administratives ont le droit d'instituer des prescriptions locales ou des prescriptions valables pour des groupes administratifs, par exemple des prescriptions identiques pour toutes les communes rurales d'un même district. S'il n'y a pas de plan d'aménagement, ces prescriptions pourront s'y substituer dans une certaine mesure. Ces prescriptions (art. 408 et 410 de la loi sur la construction) peuvent régler les questions suivantes :

- a) Largeur des rues, mode d'aménagement, règles afférentes à l'imposition des frais aux propriétaires de terrains ;
- b) Interdiction d'élever des bâtiments dans les rues non aménagées ;
- c) Dimensions minimums des lots où bâtir et minimum de la superficie non bâtie sur chaque lot ;
- d) Mode d'aménagement des lots ;
- e) Règles relatives à la construction et à la restauration des bâtiments non réfractaires à l'incendie.

Pour plus amples renseignements, on se référera au titre IV.

8. LES RÉSULTATS PRATIQUES.

En 1931-32, les autorités centrales ont procédé à une enquête au sujet des plans d'aménagement parmi les villes comptant plus de 5.000 habitants. Il y en avait alors 270. Les autorités ont obtenu 265 réponses détaillées concernant les plans d'arpentage et d'urbanisme dont on trouvera les résultats dans les tableaux ci-après.

TABLEAU I.
Plans d'arpentage des villes.

Nombre de villes		Total	Volvo- dies cen- trales	Volvo- dies orien- tales	Volvo- dies occi- dentales	Volvo- dies mé- ridi- onales
Total		269	126	24	47	72
ont donné une ré- ponse		265	123	24	47	71
Nombre de villes possédant des plans d'arpentage		114 ¹	37	11	32	33
Dressés :						
avant 1914		73	20	3	26	24
entre 1914 et le 16 février 1928		25	13	4	1	7
entre le 16 février 1928 et 1931		16	5	4	5	2
Plans portant sur	80 à 100 %	58	18	5	15	20
	50 à 80 %	15	4	2	5	4
	25 à 50 %	12	6	2	3	1
	moins de 25 %	29	10	2	9	8
Villes ne possédant pas de plans d'arpen- tage		108	54	11	13	30
Villes où des plans d'arpentage sont en élaboration		33	24	2	2	5
Villes n'ayant pas répondu à l'enquête ...		10	7	—	—	3

¹ A l'exception de Varsovie qui, depuis 1896, possède des plans d'arpentage dressés suivant différentes échelles et à différentes époques pour divers quartiers. Ces plans ont été complétés de façon suivie jusqu'en 1931 et embrassaient dans cette dernière année 32.000 hectares, y compris les environs de Varsovie.

TABLEAU II.

Plans d'aménagement des villes.

Nombre de villes		Total	Voivodies	Voivodies	Voivodies	Voivodies	
			centrales	orientales	occidentales	méri-dionales	
		269	126	24	47	72	
ont envoyé des données		265	123	24	47	71	
Nombre de villes possédant des plans d'aménagement		71 ¹	18	4	28	21	
Dressés :		avant 1914	37	7	2	20	8
		entre 1914 et le 16 février 1928 ...	22	6	1	6	9
		entre le 16 février 1928 et 1931	12	5	1	2	4
Plans portant sur	80 à 100 %	12	2	—	6	4	
	50 à 80 %	8	4	—	3	1	
	25 à 50 %	23	7	2	6	8	
	moins de 25 %	28	5	2	13	8	
Villes ne possédant pas de plans d'aménagement		150	82	16	15	37	
Villes où des plans d'aménagement sont en élaboration		31	16	4	4	7	
Villes n'ayant pas répondu à l'enquête...		13	7	—	—	6	

¹ A l'exception de Varsovie qui possède un plan d'aménagement dressé en 1930 et embrassant une superficie de 12.000 hectares.

Comme l'indique le deuxième tableau, ce n'est qu'après 1928 que l'on s'est activement occupé de créer des plans d'aménagement, c'est-à-dire après la promulgation du décret du 16 février 1928. Les plans dressés avant cette date ont en général peu de valeur. Ils sont pour la plupart fragmentaires, à la fois quant aux questions traitées et quant à la superficie des villes.

Les plans dressés pendant les premières années qui ont suivi la promulgation du décret, accusent aussi certaines lacunes qui tiennent, entre autres choses, à l'incompétence de ceux qui les ont

établis et qui n'étudiaient les questions que d'un point de vue exclusivement théorique.

Les chiffres de ces tableaux parlent d'eux-mêmes. Ils montrent clairement à quel point désastreux les villes polonaises manquent d'une administration rationnelle. Pour bien administrer, il faut un plan. Établi après un arpentage correct, le plan d'aménagement d'une ville n'épuise certes pas les problèmes que soulève l'administration communale, mais il leur sert de fondement car toute administration porte sur la surface de la ville. C'est pourquoi nombreux sont les domaines où tout s'exécute sans programme, sans idée directrice, au jour le jour, à l'encontre de tous les principes qui, à l'avenir, inspireront le plan d'aménagement. Aussi la vie, qui est un mouvement continu, obligera-t-elle plus d'une fois à démolir ce qui a été mal fait et à reprendre entièrement l'œuvre antérieure. Un énorme travail attend donc les ingénieurs urbanistes polonais dans toutes les régions du pays, et surtout dans les voïvodies centrales et orientales où l'absence de plans d'arpentage et d'aménagement tient avant tout à ce que les villes n'y jouissaient d'aucune autonomie avant 1918.

Dans le cadre local, il n'a pas non plus été fait grand'chose. Quelques dizaines de villes ont publié des prescriptions autorisant les communes rurales à élever des bâtiments non réfractaires à l'incendie sur des zones déterminées. On élabore actuellement certaines dispositions qui visent à régler d'autres questions et surtout à déterminer la superficie minimum des lots à bâtir, la surface minimum à laisser libre dans chacun de ces lots, et le mode de leur aménagement ainsi que l'aspect extérieur des bâtiments (préservation contre l'enlaidissement).

Si l'on fait si peu de progrès dans ce domaine, c'est avant tout la conséquence du manque de ressources financières. C'est ensuite faute d'un personnel compétent et expérimenté. La nécessité de former le personnel est l'un des premiers soucis du gouvernement.

9. PROBLÈMES TECHNIQUES ET SANITAIRES.

Jusqu'en 1932, ces questions étaient du ressort des Ministères de la Santé publique, des Travaux publics et de l'Intérieur. Depuis la réorganisation de 1932, elles sont uniquement de la compétence du Ministère de l'Intérieur (décret du Président de la République du 21 juin 1932).

C'est aux organes administratifs autonomes qu'il incombe d'assurer l'approvisionnement en eau, l'enlèvement des ordures et le maintien de l'ordre et de l'hygiène. Le Ministère de l'Intérieur surveille l'activité de ces organes. Dans quelques domaines, il le fait d'entente avec le Ministère de l'Assistance sociale dont relève le Service de santé.

A. *L'approvisionnement en eau.* — L'article 246 de la loi du

16 février 1928 (*Journal des lois*, N° 23, pos. 202) stipule que les villes où il n'y a pas de service d'adduction d'eau communal doivent être pourvues d'un nombre suffisant de puits, c'est-à-dire que chaque immeuble doit en avoir un. Les articles 247 à 250 et 308 à 312 précisent les conditions techniques à exiger, à savoir la distance à laquelle les puits doivent se trouver des habitations, des dépendances et des lieux d'aisances, ainsi que les détails de leur construction, leur mode de revêtement et leur couverture.

Dans les localités dotées d'un réseau de distribution d'eau les communes ont le droit, en vertu de l'article 410, d'obliger la population à les utiliser par voie de prescriptions locales approuvées par le Ministère de l'Intérieur.

Ces questions ont été réglées en détail par le décret du 16 mars 1928 (*Journal des lois*, N° 32, pos. 316). Il stipule l'obligation pour les grandes villes de construire un système d'adduction d'eau et pour les agglomérations de moindre importance, de créer des puits. Les municipalités sont tenues d'élaborer des projets d'installations, établis sur la base des plans d'aménagement. Ces projets sont soumis à l'approbation du voïvode pour les villes de moins de 25.000 habitants et du Ministère de l'Intérieur pour les grandes villes. On compte 152 agglomérations urbaines dotées d'un service de distribution d'eau, soit une proportion de 12,12 %. Au cours de ces dernières années, on en a installé dans plus de dix localités, dont quelques stations thermales.

Sur la base du décret précité, les Ministères de l'Assistance sociale et de l'Intérieur ont pris un arrêté daté du 27 août 1933, qui détermine les conditions auxquelles doit répondre l'eau potable (*Journal des lois*, N° 79, pos. 562). Divers arrêtés exécutifs sont en préparation, qui régleront diverses autres questions relatives aux systèmes d'adduction d'eau.

B. *L'enlèvement des eaux usées.* — La loi du 16 février 1928 contient également diverses dispositions générales à ce sujet. Le réseau des rues doit être organisé de façon à permettre l'écoulement normal des eaux de pluie. Les canalisations doivent avoir une pente convenable de façon à pouvoir éventuellement être englobées dans un réseau d'égouts (art. 19). Les propriétaires d'immeubles ont l'obligation d'aménager des lieux et fosses d'aisances et d'enlever les ordures. Les distances à prévoir entre ces lieux, les habitations et les maisons voisines sont également déterminées (art. 251 à 257, et 313 à 315).

Les détails ont été réglés par le décret du 16 mars 1928. Il impose aux municipalités, dans les villes de plus de 25.000 habitants, d'organiser un réseau communal de canalisations ; dans les agglomérations de moindre importance, c'est aux propriétaires qu'il incombe de prendre les dispositions nécessaires.

Les projets de canalisations d'égouts doivent être soumis à l'approbation du Ministère de l'Intérieur, quelle que soit l'importance de la ville.

A l'heure actuelle on compte 149 agglomérations urbaines pourvues du tout-à-l'égout, soit une proportion de 11,88 %. Au cours de ces dernières années, on en a installé dans environ dix villes, dont plusieurs stations thermales. Comme dans le cas de l'eau potable, plusieurs arrêtés exécutifs sont en préparation, qui régleront diverses questions de détail afférentes à l'enlèvement des ordures et à l'écoulement des eaux usées. L'un d'entre eux précisera les conditions auxquelles les égouts doivent satisfaire avant de se déverser dans les eaux naturelles. Un autre arrêté portera sur les installations publiques et privées destinées à l'enlèvement des ordures dans les localités non dotées du tout-à-l'égout.

Le Ministère de l'Intérieur publie nombre de prescriptions locales réglementant la question des conduites d'eau et des canalisations dans les grandes villes, sur la base d'un arrêté-type élaboré par ce ministère¹. En raison des difficultés financières, toutes les villes ne seront pas en mesure d'installer à brève échéance et dans tous leurs quartiers des réseaux de conduites d'eau et d'égouts. Il est donc nécessaire de prévoir d'autres installations en vue d'assurer l'enlèvement des eaux usées de façon efficace pour la santé publique.

Le Ministère de l'Intérieur veille, par l'intermédiaire de la « Commission interministérielle de préservation des rivières contre les impuretés », à empêcher la pollution des cours d'eau et dirige les études scientifiques nécessaires. D'après les rapports des Comités intervoïvodies, l'état de pureté des rivières n'est pas satisfaisant ; elles sont polluées par les égouts des établissements industriels, notamment en Silésie polonaise et dans d'autres régions industrielles.

Le Ministère de l'Intérieur a pris un arrêté en 1930 par lequel il a édicté certaines règles concernant les conditions auxquelles doivent répondre les eaux d'égouts avant de se déverser dans les réservoirs d'eau naturelle. Cet arrêté a un caractère transitoire en attendant le projet d'arrêté dont il a été question plus haut.

C. Enlèvement des ordures. — L'Union des villes polonaises, d'entente avec le Ministère de l'Intérieur, a récemment fait une enquête sur les méthodes d'enlèvement des ordures. Cette enquête a démontré que les méthodes en usage sont peu satisfaisantes. C'est à peine si dans quelques grandes villes la chose est organisée convenablement. La difficulté essentielle tient à ce qu'il n'y a pas de base législative permettant à la ville d'organiser une entreprise d'enlèvement des ordures et d'obliger les habitants à s'y soumettre. Il existe certes le décret du Président de la République sur l'enlèvement des impuretés provenant des précipitations atmosphériques dont nous avons parlé et qui impose aux villes de plus de 10.000 habi-

¹ Un arrêté du ministre des Communications en date du 13 novembre 1934, sur la répartition interministérielle des questions concernant les eaux (qui sont du ressort de ce ministère) a laissé complètement au Ministère de l'Intérieur les questions des canalisations et égouts, de l'épuration des eaux usées et de la non-pollution des eaux.

tants d'organiser un système pour l'enlèvement des déchets solides tels que les ordures et les copeaux de bois. Toutefois, ces dispositions se sont révélées insuffisantes. Le Ministère de l'Intérieur poursuit des études et a déjà élaboré un projet de loi qui aurait pour effet d'assurer aux municipalités les ressources financières indispensables.

Le Ministère de l'Intérieur poursuit également des études au sujet de la lutte contre les impuretés de l'air. Il collabore avec une Commission technique qui étudie la question des fumées et qui a été créée auprès de « l'Association des employés d'usines à gaz et d'installations de distribution d'eau » ; le Ministère prête également son appui à la construction de routes et de rues non poussiéreuses, et tente d'introduire dans les villes un nettoyage rationnel des rues et places publiques. Ici encore, un projet de loi est en élaboration mais en raison de ses répercussions économiques, il exige de longues études préparatoires.

D. *Cimetières*. — L'organisation et l'aménagement des cimetières sont réglés par l'arrêté du 30 novembre 1933 pris par les ministres de l'Assistance sociale et de l'Intérieur, au sujet de l'inhumation des morts et de la constatation des causes de décès (*Journal des lois*, N° 13, pos. 103). L'arrêté en question détermine les conditions techniques et sanitaires auxquelles doivent répondre les cimetières. Il fixe notamment la distance à prévoir entre les cimetières nouveaux et les bâtiments d'habitation, les conditions du terrain et les eaux souterraines, etc. L'arrêté en question a annulé une foule de dispositions antérieures émanant des anciens états copartageants et a contribué à établir la procédure à suivre pour l'autorisation de créer de nouveaux cimetières.

Chapitre III.

LA POLITIQUE DU SOL.

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES.

Pour construire, il faut disposer d'un terrain convenable. Aussi la première mesure à prendre pour combattre la pénurie des logements consiste-t-elle à fournir aux entrepreneurs les terrains appropriés.

Pour de multiples raisons, la tâche n'est pas facile. Pour se prêter à la construction d'immeubles, un terrain doit posséder certaines qualités données ; il faut qu'il soit suffisamment résistant au poids, les eaux souterraines doivent être assez profondes, il faut un écoulement normal des eaux de pluie et des eaux souterraines, une bonne exposition au soleil et une configuration appropriée du sol et du sous-sol.

Il faut aussi que les communications soient faciles et à bas prix avec les centres où travaillent les futurs habitants ou tout au moins que les conditions se prêtent à la création de moyens de communications ; il faut pouvoir établir les installations nécessaires au développement de la localité envisagée, il faut enfin que le prix ne soit pas excessif.

Il arrive parfois qu'un terrain répondant à toutes les conditions énumérées ci-dessus ne puisse pas ou ne doive pas être utilisé pour l'habitation, soit qu'il soit réservé à des emplois d'utilité publique, nationale ou communale, soit encore que la création d'une agglomération y doive inévitablement porter un préjudice grave à l'existence d'une ou plusieurs agglomérations voisines, soit enfin parce qu'une construction y nuirait à l'harmonie du paysage.

Il faut donc étudier minutieusement l'ensemble de la question avant de choisir un terrain pour y bâtir. S'il n'y en a pas qui soit propriété publique, s'il est trop cher ou que la pénurie de logements soit très considérable — et tel est le cas dans les villes polonaises — le choix devient des plus difficiles.

C'est alors l'administration communale et, par son entremise, les autorités gouvernementales, qui doivent venir en aide à la population. L'État détermine les conditions auxquelles la commune doit se conformer. Il lui attribue, si c'est nécessaire, des subsides financiers et c'est à elle qu'il revient de faire sa politique du sol.

2. L'ACTION DE L'ÉTAT.

Nous avons dit que l'État fournit à la commune la base de son action. Il détermine les principes d'ordre juridique, il réglemente la question des impôts fonciers, enfin il vient directement en aide aux communes. Nous examinerons ces trois points l'un après l'autre :

A. *Principes juridiques.* — La législation polonaise a déjà été examinée dans les chapitres précédents. Les décrets du 16 février 1928 et du 22 avril 1927 et la loi de 1934 sur l'expropriation des immeubles ont directement trait à la matière qui nous occupe. La loi sur le droit de bâtir et, dans une certaine mesure, celle du 28 décembre 1925 sur l'exécution de la réforme agraire, ont également traité la question indirectement. Citons encore le décret du 28 octobre 1933 sur la saisie des terrains privés dans le cas de défaillance fiscale d'un propriétaire d'immeuble, car elle a une certaine influence sur la question.

Tous ces textes législatifs sont évidemment complétés par des dispositions exécutoires promulguées par le Gouvernement.

a) La loi du 16 février 1928¹ qui a été examinée au chapitre II et dont il sera de nouveau question au chapitre IV pose des règles

¹ Sur la construction et l'aménagement des villes.

générales au sujet de la question des terrains, mais elle n'épuise pas le sujet. Elle n'a pas prévu la cession gratuite par les propriétaires d'immeubles de terrains destinés à des emplois d'utilité publique (sauf, dans certains cas, des bandes de terrain de 20 mètres de large au maximum, pour l'établissement des rues). Elle n'apporte pas une base juridique suffisante pour procéder d'office à des morcellements ou à des remembrements. Enfin elle fait dépendre la question de l'aménagement des rues d'une résolution du Conseil municipal. Or cet organisme n'envisage pas toujours la question du point de vue de sa portée sociale. Enfin, elle ne permet pas non plus d'occuper un terrain, destiné selon le plan d'aménagement à une rue ou à d'autres emplois d'utilité publique dans le cadre de la commune, avant que la procédure d'expropriation ait été complètement terminée, ce qui entraîne parfois de grands retards en face d'une pénurie de logements croissante.

b) Les plans d'aménagement permettent de procéder à des expropriations pour les besoins généraux, mais non pour y créer des habitations. C'est le décret du Président de la République du 22 avril 1927 qui donne ce droit aux communes urbaines, dans le cas de terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis, ou dans le cas d'immeubles non achevés ou menaçant soit la sécurité, soit la santé publique. Les conditions d'application sont telles qu'en pratique cette disposition n'a jamais été appliquée. L'article 24 de la loi de 1927 prévoit l'imposition des terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis et compris dans le plan approuvé de construction. Cette prescription offre une arme efficace contre la hausse du prix des terrains et oblige les propriétaires à la construction proprement dite (c'est-à-dire à la construction conforme au plan d'aménagement).

La loi stipule que l'expropriation en vue de créer des réserves de terrain est inadmissible.

Le décret de 1927 contient des prescriptions réglant la cession de terrains de l'État pour les besoins des communes. Cette question est traitée plus loin.

c) La loi sur l'expropriation date de 1934. Elle unifie les anciennes dispositions et les adapte dans la mesure du possible aux conditions actuelles. Elle contient cependant certaines lacunes pour ce qui concerne l'aménagement des villes. En effet, elle ne prévoit pas la possibilité d'occuper un terrain pour effectuer des travaux sur les parties de ce terrain que le plan d'aménagement approuvé assigne à des emplois d'utilité publique, avant que la procédure de remembrement ait été achevée.

d) La loi sur l'exécution de la réforme agraire (28 décembre 1925) a étendu les responsabilités et les moyens d'action des communes urbaines à toute la circonscription qui est de leur compétence en matière d'habitation. En vertu de cette loi, les biens fonciers appartenant à l'État et les terrains obtenus par rachat forcé peuvent être utilisés pour l'extension de la ville et la création de colonies suburbaines de fonctionnaires, d'artisans et d'ouvriers.

Ces circonscriptions sont fixées comme suit : pour Varsovie, dans un rayon de 15 kilomètres, à partir du centre de la ville. Pour Cracovie, Lwów, Łódź, Poznań, Bydgoszcz, Sosnowiec et Vilno, dans un rayon de 10 kilomètres. Pour les autres villes, elles ont été déterminées par un arrêté du Gouvernement (elles sont d'ailleurs moins étendues).

Ce droit d'acquérir des terrains pour y créer des localités suburbaines a donné de nouveaux moyens pour résoudre le problème du terrain et combattre la crise du logement.

e) Le décret du Président de la République du 28 octobre 1933, qui règle la saisie par l'État de biens privés en cas de défaillance fiscale, lui permet d'acquérir des terrains. Il joue non seulement dans le cas de dette envers le Trésor mais aussi s'il y a dette envers les organismes autonomes et les institutions de crédit à long terme.

Les communes urbaines n'ont pas profité jusqu'à ce jour des possibilités que leur offraient les dispositions législatives précitées, pour se créer une réserve de terrains à construire. Cela tient en partie à l'absence de dispositions exécutoires édictées en application de ces textes.

f) *Le droit de bâtiment* permet de construire un immeuble sur un terrain appartenant à autrui contre paiement d'une location relativement insignifiante. Le propriétaire de l'immeuble jouit dans ce cas de tous les droits de propriété. Après expiration du délai fixé pour la validité du droit, le terrain est restitué à son propriétaire, qui entre également en possession de l'immeuble moyennant remboursement de sa valeur (fixée par la loi). Ce droit joue un rôle très important dans la politique des terrains. On voit en effet les avantages qu'il présente pour la réalisation pratique de l'aménagement des villes.

Trois lois sont actuellement en vigueur, en ce qui concerne le droit de bâtiment :

Sur le territoire de la Pologne autrefois autrichienne, c'est la loi du 26 avril 1912. Elle permet d'appliquer le droit de bâtiment pour une période de trente à quatre-vingts ans sur les terrains appartenant à l'État, aux communes et aux organismes publics. Les fondations et autres établissements d'utilité publique ne peuvent accorder le droit de bâtir sur leurs terrains qu'en obtenant chaque fois l'assentiment de l'autorité compétente. La loi en question ne prévoit pas l'application du droit de bâtiment sur les terrains appartenant à des personnes privées.

Sur le territoire de l'ancienne Pologne prussienne, la matière est régie par les articles 1012 à 1017 du Code civil allemand, complétés par l'Ordonnance du 15 janvier 1919. Le droit de bâtiment peut être dévolu pour une période de cent ans et pour toutes les catégories de terrains.

Sur le territoire de l'ancienne Pologne russe, non compris l'ancien Royaume du « Congrès », c'est la loi du 23 juin 1912 sur l'aménagement des villes qui règle la question. Le droit de bâtiment peut être

dévolu pour quatre-vingt-dix-neuf ans et pour tous les terrains non bâtis.

En général l'application de ces dispositions était limitée.

B. *Les impôts fonciers.* — L'un des moyens d'accroître l'offre de terrains consiste à frapper ceux qui ne sont pas bâtis d'un impôt calculé sur leur valeur courante. Cette mesure entrave la spéculation et contribue à abaisser les prix.

Il existe en Pologne une taxe d'État sur les terrains urbains non bâtis ou insuffisamment bâtis, qui atteint 1% de la valeur du terrain. Elle n'empêche pas la commune de prélever des taxes analogues pour son propre compte. Le total peut atteindre 2%.

Un autre impôt, celui qui frappe l'accroissement de valeur des terres, permettrait à l'État et aux organismes autonomes de tirer bénéfice de la hausse de la rente foncière. Il entrave aussi la spéculation et peut devenir une source de revenus pour les communes désireuses d'acquérir des terrains, au moment précisément où leurs prix augmentent. Mais il n'existe pas en Pologne d'impôt de ce genre.

C. *L'assistance de l'État aux communes.* — Le décret du 22 avril 1927 dispose que l'État peut céder des terrains aux communes urbaines pour des motifs généraux et pour la construction d'habitations. Cette disposition est d'une grande importance. Elle permet à l'État de disposer plus librement de ses biens immobiliers, que d'autres lois soumettaient à de nombreuses entraves. Elle comporte pourtant un danger sérieux : celui de voir l'État se défaire de ses terres au profit de personnes privées. La pratique démontre que s'il y a distribution trop large de terrains du domaine public, en vue de permettre l'extension des grandes villes et que les réserves ne soient pas complétées simultanément, les autorités peuvent elles-mêmes éprouver de la difficulté à satisfaire leurs propres besoins.

La cession des terrains de l'État par application du droit de bâtiment, qui présenterait l'avantage de garantir l'État contre leur perte définitive, n'est malheureusement pas très utilisée, car les institutions financières n'accordent pas volontiers de crédits sur des terrains cédés en vertu de ce droit.

L'article 14 du décret de 1927 dispose que l'État peut céder aux communes urbaines les terrains dont il n'a pas besoin, contre paiement, s'il s'agit de construire des habitations, et gratuitement s'il s'agit des besoins généraux de la ville, tels qu'ils résultent du plan d'aménagement voté par le Conseil municipal et approuvé par les autorités publiques (art. 4, voir plus haut).

Le ministre des Finances saisit le Conseil des ministres des propositions relatives à la cession de terrains. Il établit également le principe des réductions accordées sur le prix estimatif et règle le transfert du droit de propriété. Les communes ont ensuite la faculté d'aliéner elles-mêmes les terrains qu'elles acquièrent ainsi soit par l'entremise de l'Office général du contentieux, soit par l'intermédiaire de la Banque de l'Économie nationale.

L'État octroie également à la commune des crédits à bon marché pour l'aménagement du sol : installation de conduites d'eau, d'égouts, pavage, etc. De la sorte, il peut exercer une surveillance effective sur l'action des organes administratifs autonomes et même des particuliers. Il peut d'ailleurs agir dans le même sens en attribuant des crédits de construction.

L'assistance ainsi consentie par l'État a contribué, au cours de ces dernières années, à favoriser une politique rationnelle du terrain et même à la création de nouvelles agglomérations dûment aménagées. L'octroi de crédits aux communes se fait par l'intermédiaire de la Banque de l'Économie nationale ou du Fonds national de travail. Afin d'assurer la coordination nécessaire et pour accélérer et simplifier la procédure, le Gouvernement a décidé, au début de 1933, de concentrer entre les mains de la Banque de l'Économie nationale l'assistance aux communes pour ce qui concerne les terrains. Elle doit se conformer aux prescriptions établies par les ministres des Finances et de l'Intérieur. Elle prépare la vente des terrains à la fois du point de vue administratif et du point de vue technique (aménagement des rues, canalisations, éclairage, etc.). Elle assure ensuite la vente des lots, d'accord avec le *Comité de développement* de la ville intéressée.

En principe, la préparation des terrains a lieu par l'entremise des communes urbaines ; les crédits qui leur sont consentis par la Banque sont prélevés sur le « Compte spécial des terrains » et en partie sur le « Fonds de Travail ». Cette action est actuellement en cours dans nombre de communes urbaines.

En somme, l'action de l'État tend à introduire un ordre rationnel dans les lotissements. Les terrains doivent être bien préparés et être débarrassés de leurs hypothèques avant la vente des parcelles et la construction. Tel n'était pas le cas auparavant ; on bâtissait sur des terrains non aménagés, grevés d'hypothèques, sans accès convenable, etc. La méthode reste encore mauvaise dans certaines coopératives de logement et dans certaines institutions où l'on recherche le résultat immédiat : l'immeuble qui s'édifie. Au contraire, suivant l'ordre rationnel introduit par l'État, la construction ne peut avoir lieu avant la deuxième année, la première devant être consacrée aux opérations préparatoires, ce qui a pour résultat de mettre l'acquéreur à l'abri des surprises. Cette méthode de l'État dans son œuvre de lotissement ne manquera pas d'avoir une influence sur celle des communes et des particuliers.

L'État vend également des lots à des conditions de faveur. La Banque de l'Économie nationale est maintenant en mesure d'en céder à 25 % du prix estimé s'il s'agit de petites constructions et à 50 % pour les autres.

En outre l'acheteur n'est tenu de payer comptant que 20 % du prix d'achat, le reste est réparti en versements qui peuvent s'étendre sur une durée maximum de quinze ans et porte intérêt à 3 ³/₄ %. Ces remboursements échelonnés s'appliquent aussi aux frais d'amé-

nagement du terrain. L'acheteur a donc le moyen de concentrer son effort financier sur la construction elle-même.

C'est par ailleurs une règle que l'acheteur d'un lot de l'État doit s'engager à construire dans un délai de deux ans ; ce principe est essentiel pour atteindre les deux buts que se propose l'État : dans le domaine social, créer de nouveaux logements et dans le domaine économique, intensifier les échanges. Il en résulte que l'acheteur doit posséder, dès le moment où il entreprend ses démarches, le capital nécessaire pour commencer et mener à bien la construction de son immeuble. Les emprunts qu'il pourra contracter ne lui serviront que de secours pour achever son œuvre. Afin d'éviter la spéculation, il est interdit à l'acquéreur de vendre son lot avant d'y avoir achevé l'immeuble, sauf autorisation spéciale de la Banque de l'Économie nationale.

Du 1^{er} avril 1933 au 30 juin 1935, la Banque a consenti aux communes les prêts suivants pour l'aménagement de terrains à bâtir :

	Zloty
a) sur le compte spécial des terrains	6.680.513
b) sur le Fonds de Travail	917.500
Total	7.598.013

Au cours de l'exercice 1933/34, le Fonds de Travail¹ avait alloué aux organes administratifs autonomes une somme de 2.227.923 zloty pour le même objet. D'autre part, pour les installations urbaines, il a consenti les crédits suivants :

	1933-34	1934-35
Pour l'installation des conduites d'eau	3.987.000	4.523.151
Pour des canalisations d'égouts	5.474.945	5.552.839
Pour l'installation du gaz	323.000	505.500

Pour l'exercice 1935/36, les prévisions sont les suivantes :

	Zloty
Aménagement du sol	690.900
Adduction d'eau	9.404.000
Canalisation d'égouts	7.177.500

3. RÔLE DES ORGANES ADMINISTRATIFS AUTONOMES.

Le législateur impose aux communes le devoir de poursuivre la politique que nous venons d'exposer. Elle a pour base le plan d'aménagement de la localité qui règle la superficie des parcelles

¹ Au sujet du « Fonds de Travail » voir chapitre I, page 33.

et (indirectement) leur destination. Il établit également la proportion des espaces bâtis ou non, la distribution des installations publiques nécessaires, le programme d'investissements et, en un mot, fixe des directives pour la politique des terrains. Pour tenir compte de l'évolution des besoins, le plan d'aménagement doit être révisé dans des délais donnés et constitue donc un programme permanent et vivant pour la commune. Il doit être complété par des dispositions locales : interdiction de bâtir dans des rues non aménagées, dimensions minimums des lots, etc. (art. 408 à 417 du « droit de construction et d'aménagement des agglomérations »).

Ces circonstances exercent une grande influence sur la détermination du prix et de l'offre des terrains. La commune y trouve de vastes possibilités surtout lorsque ses projets ne sont pas révélés prématurément aux propriétaires d'immeubles.

Toute cette politique d'aménagement et les prescriptions qu'elle impose à la construction peuvent avoir pour effet d'amener l'initiative privée à déplacer son champ d'action dans une autre localité ou dans une autre région qui sont parfois mal appropriées ou ne sont pas aménagées. Pour l'éviter, on dresse le plan d'aménagement des environs de la ville. Les communes en ont bien compris la nécessité et en prennent elles-mêmes l'initiative encore que l'établissement des plans régionaux dépasse leur compétence.

1. Le lotissement, le remembrement et la transformation de lots non bâtis dépendent du plan d'aménagement ; aussi les plans de lotissements particuliers sont-ils soumis à l'approbation des communes. Elles peuvent ainsi veiller à ce que ces lotissements particuliers soient en accord avec leur plan d'aménagement : au cas où la commune n'a pas de plan d'aménagement, elle peut refuser l'autorisation de lotir jusqu'à la mise en application d'un plan, mais cette faculté est limitée à un maximum de deux années. Cette circonstance restreint l'influence des communes sur les lotissements privés et entrave leur propre politique.

Il y a une autre difficulté : le morcellement agricole est effectué, sur la base de la réforme agraire, par des organes gouvernementaux dépendant du Ministère de l'Agriculture et de la Réforme agraire ; or, il n'existe pas de délimitations précises et matérielles entre la compétence de ces organes et celle des organes territoriaux autonomes, autrement dit, on ne sait pas où finit le lot agricole et où commence le lot à bâtir. D'autre part, comme nous l'avions vu plus haut, la loi de la réforme agraire permet la création d'agglomérations suburbaines d'ouvriers, d'artisans et de fonctionnaires où la superficie des lots peut être inférieure à 1.000 mètres carrés. Ces agglomérations peuvent recevoir le caractère urbain. Il en résulte ce qui suit : au cours des dix dernières années, il y a eu des offres considérables de petits lots, surtout dans les environs des grandes villes, et elles ont de beaucoup dépassé la demande. En revanche, on n'a vendu que très peu de parcelles provenant des grands lotissements. Les lots où l'on a bâti se sont donc trouvés disséminés sur des espaces

parfois considérables et n'ont constitué qu'une proportion infime de l'ensemble des parcelles offertes pour la construction. Ces résultats n'ont guère servi à combattre la crise du logement et ils ont provoqué un mauvais état sanitaire dans les nouvelles localités, une diminution inutile des terrains agricoles productifs, la disparition des bois proches des villes et l'accroissement des jachères, sans parler de l'augmentation de la dépense lorsqu'il a fallu aménager de vastes espaces où les maisons étaient rares.

Il faut dire que jusqu'à ce jour, les Sections de districts à qui il incombe d'approuver les lotissements ne se rendaient pas compte des résultats auxquels cette politique aboutirait.

Maintenant, pour éviter cet état de choses, on affecte les espaces qu'il n'est pas désirable de lotir à la culture forestière, agricole ou horticole. On décide aussi, dans le plan d'aménagement, que l'on ne pourra bâtir que sur une portion très réduite de la superficie totale des lots, 0,5 % par exemple, ou encore par voie de prescriptions locales que chaque lot devra compter un hectare au moins, ou encore qu'il est interdit de construire sur des rues non aménagées. Une autre solution, mais dont l'application est encore limitée, consiste à faire établir des plans d'aménagement régionaux (voir titre II).

Pourtant, le meilleur moyen de parer aux lotissements irrationnels, c'est de mettre à la disposition des constructeurs à des conditions avantageuses des terrains du domaine public dûment aménagés.

2. Les organes autonomes ont également la facilité de dresser des plans de remembrement, mais depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1928, on n'y a eu recours que dans un petit nombre de cas ; cela tient à ce que la loi fait dépendre le remembrement du consentement de la majorité des propriétaires (voir chapitre II). La procédure est compliquée et on se heurte à un manque de compréhension des buts visés.

3. On n'a jamais eu recours non plus à la faculté de transformer des lots mal bâtis, c'est-à-dire de libérer des terrains en y supprimant des bâtiments (taudis) qui menacent la sécurité ou la santé publique. La raison doit en être cherchée, d'une part, dans le manque de ressources financières et, d'autre part, dans la gravité de la crise du logement : supprimer le taudis suppose, en effet, que l'on a d'autres logements disponibles.

4. Le décret du 22 avril 1927 impose aux communes urbaines le devoir d'élaborer un programme d'extension. Ce programme, qui doit toujours s'inspirer du plan d'aménagement, constitue par sa nature même un plan d'action portant à la fois sur les terrains, leurs installations et leurs bâtiments. C'est donc tout simplement le développement et la mise au point du programme visant à la réalisation du plan d'aménagement ; aussi pourra-t-on y préciser les cadres et l'ordre successif des opérations : achat (par contrat ou expropriation) aménagement et construction.

Malheureusement, comme nous l'avons dit plus haut (voir titre I), les municipalités n'ont pas, jusqu'à présent, développé une action assez énergique et les résultats obtenus jusqu'à ce jour sont peu apparents (en dehors de résolutions visant à la cession de terrains de l'État et à l'obtention de crédits pour construire).

5. Les répercussions financières du programme d'aménagement du sol sont prévues dans le plan d'aménagement et dans le programme d'extension.

Lors du tracé du réseau des voies de communication et lors de la sélection des terrains destinés à d'autres objets d'utilité publique, il y a lieu de se préoccuper de grever le moins possible les finances de l'État et de la commune et, donc, de porter le moins possible atteinte à la propriété privée, sans cependant sacrifier les conditions de salubrité et de développement ultérieur. Il faut, évidemment, une étendue relativement considérable d'espaces libres et la charge en est très lourde pour la commune, surtout lorsqu'il s'agit de jardins, squares, stades, etc. Le décret du 16 février 1928 sur l'aménagement des villes offre cependant un moyen très efficace pour les communes de s'assurer les espaces libres nécessaires, sans pourtant trop grever leurs budgets ; il consiste à réserver sur le plan d'aménagement une certaine quantité de terrains destinés à l'agriculture (bois, cultures maraîchères, horticulture). Il n'est pas nécessaire d'y établir un réseau très dense de voies de communication ; aussi leur aménagement se fait-il relativement à peu de frais. Il n'est permis d'y édifier que les bâtiments indispensables à l'exploitation. Lorsque plus tard la nécessité se présentera d'utiliser ces terrains d'une autre façon, lors de l'élaboration d'un nouveau plan d'aménagement, on ne rencontrera pas de difficultés essentielles.

Si la commune prévoit, dans son plan d'aménagement, des terrains où l'on ne peut faire que de l'agriculture, elle n'est pas tenue, dans la plupart des cas, d'indemniser les propriétaires pour la limitation imposée à leur droit de propriété.

Les autorités de l'État ont attiré l'attention des corps administratifs autonomes sur la nécessité d'appliquer ces méthodes le plus largement possible à la fois pour ce qui concerne les terrains où il n'est pas encore question de construire, et pour ceux où l'on pourra ultérieurement installer des parcs et autres espaces libres publics (instructions sur l'aménagement des villes et autres localités)¹. On leur a également signalé l'intérêt qu'il y a à réduire au minimum la superficie des voies de communication, en réservant cependant la possibilité de les élargir à l'avenir et d'en construire de nouvelles dès que le besoin s'en fera sentir : on peut atteindre ce but en établissant l'alignement des immeubles à une distance suffisamment grande du tracé actuel de la rue. L'« instruction » contient des recommandations très détaillées en cette matière qui constitue en

¹ Voir titre II.

effet un problème d'importance capitale, car celui qui projette un réseau de rues ne se rend souvent pas compte des suites fatales qu'il comportera s'il est mal conçu ou trop largement tracé. Dans certains quartiers résidentiels où les lots étaient vastes et où la densité de construction devait être peu intense, il y a eu des plans où la superficie du réseau de communication atteignait de 20 à 35 % de la superficie totale alors qu'une proportion de 10 à 15 % était suffisante.

Outre les moyens susmentionnés pour limiter les charges de la commune, il est non moins important de se conformer strictement à l'ordre successif des travaux et de distinguer entre la réalisation des plans d'aménagement et de construction et les programmes d'extension.

L'attention des communes a également été attirée sur ces principes, mais force est de constater qu'en pratique ils n'ont pas toujours été observés. En général, la politique financière d'aménagement des terrains a été menée sans plan nettement déterminé, sans une compréhension suffisante des principes établis par la loi et de ses idées maîtresses ; mais les réalisateurs n'ont pas été à même d'en prendre suffisamment connaissance et c'est pour combler cette lacune que le Gouvernement a communiqué les instructions dont nous venons de parler.

6. La politique de la commune ne peut se limiter exclusivement à l'application des mesures que nous venons d'exposer. Elle doit tendre à accroître ses propres terrains et à en fournir aux constructeurs, soit par vente, soit par application du droit de bâtiment. Les municipalités ont généralement choisi la première de ces deux modalités et l'appliquent parfois sur une vaste échelle en vendant pour la construction des quantités considérables de leur propre domaine, ou des terrains obtenus de l'État en vertu du décret de 1927. C'est ainsi qu'ont été bâtis de grands quartiers neufs.

La seconde modalité n'a jamais été appliquée en raison de la répugnance qu'elle inspirait aux entrepreneurs et parce que la municipalité en méconnaissait les avantages : le retour du sol à la commune dès l'expiration du contrat. Les institutions appelées à financer la construction adoptaient également une attitude défavorable et il est juste de reconnaître que l'application de cette modalité s'est trouvée restreinte par les lacunes de la législation.

Les prix perçus pour la vente de terrains d'État ou communaux à des personnes privées en vue d'y construire des maisons d'habitation ont atteint à peine un quart ou un cinquième de leur valeur réelle. Aussi les recettes encaissées ont-elles été minimales, et il n'a généralement pas été possible de compenser les pertes de terrain qui en ont résulté et qui ont été fort considérables, d'autant plus que la densité de construction a généralement été peu intense.

Le tableau suivant montre la proportion du sol faisant partie du domaine public et son utilisation.

Superficie des villes dans leurs limites administratives.

	Voïvodies				
	Total	du centre	de l'est	de l'ouest	du sud
Nombre de villes	189	88	13	33	55
Répartition de l'utilisation des terrains par rapport à la superficie générale des villes dans les limites administratives au 1 ^{er} janvier 1931 :	(Pourcentages)				
Terrains bâtis	9,8	11,2	19,3	10,3	6,3
Voies de communication. dont :	2,3	2,0	2,2	4,6	1,8
(Chaussées)	(2,1)	(1,8)	(2,1)	(4,1)	(1,6)
(Trottoirs)	(0,2)	(0,2)	(0,1)	(0,5)	(0,2)
Parcs, jardins et squares publics	0,4	0,3	0,2	1,3	0,4
Cimetières	0,4	0,3	0,5	0,6	0,3
Terrains non bâtis	87,1	86,2	77,8	83,2	91,2
dont :					
(communaux)	(9,3)	(8,4)	(6,4)	(13,6)	(9,3)
(d'État)	(5,1)	(3,2)	(7,5)	(9,5)	(5,1)
(privés)	(72,7)	(74,6)	(63,9)	(60,1)	(76,8)

Ce tableau révèle à quel point les villes polonaises sont insuffisamment dotées de terrains publics. Les mieux partagées sont celles des voïvodies de l'ouest (24,1 % de superficie non bâtie), puis celles du sud (15 %), de l'est (14 %) et enfin les voïvodies centrales (9 %).

7. Il est un autre point non moins important pour l'essor des villes : c'est qu'elles possèdent des terrains situés en dehors de leurs limites administratives, mais dans la zone où elles ont des intérêts en matière de logement. Or les villes polonaises n'en possèdent pour la plupart que très peu. En 1931, sur 269 villes comptant plus de 5.000 habitants, il n'y en avait que soixante à faire état de terrains situés en dehors de leurs limites administratives. Il n'y en avait que douze à posséder plus de 100 hectares. Ce sont :

	Hectares
1. Bydgoszcz	6.544
2. Lwów	2.002
3. Łódź	1.021
4. Stryj	412
5. Cracovie	410
6. Myślenice	320
7. Katowice	260
8. Poznań	224
9. Dobromil	184
10. Varsovie	174
11. Brodnica	152
12. Wieluń	124

8. L'accroissement considérable de la population des villes au cours du dernier demi-siècle a suscité une grande demande de terrains et, par conséquent, une hausse sérieuse de la rente foncière et du prix des terrains. Sous ce rapport, les États copartageants avaient adopté une attitude hostile aux villes et même, en Pologne russe, celles-ci étaient empêchées d'avoir une politique quelconque du sol. Aussi la spéculation sévissait-elle librement et cette raison explique aussi le mauvais état sanitaire et la construction défectueuse dans les communes urbaines.

Il n'existe pas en Pologne de bonnes statistiques du prix des terrains à construire. C'est là encore un symptôme du peu d'importance que l'on attribuait à ce domaine de la politique communale. Pour la même raison, la politique du sol n'a pas été organisée et n'a pas été dotée des moyens financiers nécessaires. Ce n'est que dans les voïvodies de l'ouest qu'il existait dans certaines villes un *fonds d'achat de terrains* qui acquérait systématiquement de la terre au nom de la commune et la revendait à des personnes privées. Les autres villes n'effectuaient ces achats que lorsque les besoins s'en faisaient sentir et pour un but strictement déterminé. Les conséquences en étaient souvent très fâcheuses : ressources insuffisantes, prix élevé des terrains ; aussi la nécessité obligeait-elle souvent à acheter des terrains peu appropriés ou à les payer un prix beaucoup trop élevé.

* * *

En raison de toutes les difficultés que nous avons exposées dans ce chapitre, les travaux que l'on poursuit actuellement tendent à établir les mesures matérielles et juridiques vraiment efficaces pour mener une bonne politique du sol.

Chapitre IV.

LES RÈGLEMENTS DE CONSTRUCTION.

I. APERÇU HISTORIQUE.

Comme nous l'avons dit plus haut, les trois parties constituantes de la Pologne étaient dotées, en 1918, d'une législation différente. Pour ce qui concerne le statut de la construction, cette législation était d'ailleurs très rudimentaire, surtout sur le territoire antérieurement occupé par la Russie. Aussi, dès le 7 février 1919, les autorités se sont-elles préoccupées d'introduire un peu d'ordre dans la matière. Toutefois, en raison de la diversité des conditions, les dispositions

édictees à diverses reprises par le Ministère des Travaux publics ont eu, pendant les premières années qui ont suivi la restauration de la Pologne, un caractère essentiellement fragmentaire, surtout du point de vue territorial, et ont essentiellement visé à déterminer la compétence des diverses autorités publiques, principalement dans les régions du pays appartenant autrefois à la Russie.

Il était cependant indispensable d'établir une législation fondamentale réglementant la construction. Ce n'était pas facile, car les problèmes de la construction sont étroitement liés aux affaires les plus essentielles et aux besoins quotidiens les plus variés de la population. Il fallait tenir compte des caractéristiques du terrain, du développement matériel des communes, du niveau culturel des habitants et de leurs habitudes souvent difficiles à corriger. La nouvelle loi ne pouvait pas être en contradiction avec les exigences de la vie où elle n'eût pas été applicable. Il fallait tenir compte à la fois de la différence des conditions économiques et sociales dans les différentes régions de la Pologne et de la situation générale économique du pays, où la guerre avait laissé bien des ruines. On ne pouvait donc viser à promulguer une loi uniforme pour tout le pays. Il fallait se contenter de déterminer des principes, et laisser au pouvoir central et jusqu'à un certain point aux corps administratifs autonomes, le soin d'édicter des prescriptions locales tenant compte des conditions et des besoins particuliers à chaque région.

2. LA LÉGISLATION FONDAMENTALE.

Tel fut l'objet du décret du Président de la République du 16 février 1928, qui a déjà été étudié en détail dans les chapitres précédents.

Dans le domaine de la construction, il a posé certaines règles visant l'accès de la lumière et de l'air dans les immeubles destinés à l'habitation, la protection contre l'humidité et les influences atmosphériques défavorables, la salubrité du terrain et des puits, la distance entre les bâtiments, les dimensions des cours, les cabinets d'aisances, la dimension minimum des pièces destinées à l'habitation, etc.

Selon ce décret, la surface des fenêtres doit être au moins égale au dixième de celle du plancher.

Il détermine comme suit la hauteur minimum des pièces destinées à l'habitation : En ville, 2 m. 50 pour les maisons d'un étage au maximum, 2 m. 75 pour les maisons d'au moins deux étages, 2 m. 30 pour les mansardes (art. 242). Dans l'habitation rurale, il doit y avoir au moins 2 m. 50 du plancher à la poutre qui soutient le plafond ; cette distance est réduite à 2 m. 20 pour les mansardes (art. 304).

En ville, le plancher doit être situé au moins à 0 m. 40 au-dessus du plus haut niveau connu de l'eau souterraine (art. 243). Dans les

agglomérations rurales, il doit être au moins à 0 m. 40 au-dessus de la surface du sol (art. 306).

Pour qu'un sous-sol soit apte à l'habitation¹ le plancher — qui doit cependant être conforme à la prescription énoncée dans le chapitre précédent — ne doit pas être plus bas que le trottoir de plus de 1 m. 50 et les fenêtres doivent dépasser le trottoir d'au moins 0 m. 75 (art. 245).

En ville, toutes parcelles — sauf celles dont la situation est d'angle — doivent rester nues sur 25 % de leur superficie, de façon à assurer l'accès de la lumière et du soleil. A la campagne, on doit aménager entre les bâtiments une cour de 36 m² et large d'au moins 6 mètres.

De chaque côté d'une voie publique, les façades des bâtiments doivent être séparées par une distance au moins égale à leur hauteur. Du côté de la cour, cette distance doit être au moins les deux tiers de la hauteur de l'immeuble le plus élevé dans le cas de bâtiments prenant jour des deux côtés. Si tel n'est pas le cas, la distance peut n'être qu'égale à la hauteur du bâtiment opposé.

Le décret réglemente également l'octroi des autorisations pour construire ou occuper des bâtiments, la police de la construction, la direction des travaux et les responsabilités en cas de non-observation des prescriptions.

En ce qui concerne l'octroi des autorisations pour construire ou entretenir un immeuble, le législateur distingue :

a) *Les bâtiments de l'État* qui peuvent être édifiés sans autorisation spéciale, mais le projet doit émaner des autorités compétentes qui sont généralement le ministre de l'Intérieur ou le voïvode. Pour les bâtiments des chemins de fer, de l'armée ou des mines, ce sont les autorités ferroviaires, militaires ou le service des mines.

b) *Dans le cadre de la commune*, la loi distingue encore les monuments et bâtiments destinés à l'usage public pour lesquels l'autorisation de construire est de la compétence du voïvode, sauf dans les villes d'une certaine importance où elle dépend de la municipalité.

c) *Pour les autres bâtiments*, les autorisations sont délivrées dans les villes par la municipalité, dans les stations climatiques d'utilité publique, par les services exécutifs des commissions qui dirigent ces stations, dans les régions frontalières par le staroste et dans les communes rurales par la municipalité, s'il s'agit de bâtiments d'un seul étage, destinés ou non à l'habitation ; par la section du district s'il s'agit d'immeubles plus élevés.

¹ La destination des sous-sols à l'habitation n'est permise que dans la mesure prévue par les prescriptions locales ; la loi n'envisage pas l'aménagement des sous-sols à la campagne.

Le décret a laissé aux prescriptions locales le soin de régler toutes autres questions et s'est borné à définir en détail la façon dont celles-ci doivent être édictées et ce qu'elles doivent contenir.

3. LES PRESCRIPTIONS LOCALES.

A. Le décret a laissé aux prescriptions locales le soin de préciser tout ce qui touche à la police de la construction, c'est-à-dire les qualités auxquelles doit répondre un bâtiment pour être apte à l'habitation ou à d'autres utilisations. Tout ce qui se rapporte en effet à la façon de déterminer l'étendue des parcelles, la distance entre les bâtiments, les superficies minimums, exige un règlement minutieux qui doit tenir compte des conditions et besoins locaux.

Conformément à l'article 415 du décret, c'est le ministre de l'Intérieur qui, sur la proposition du voïévode, sanctionne les prescriptions locales, mais elles ont dû être élaborées et votées par les organes administratifs autonomes, soit par le Conseil municipal dans le cas de villes qui ne dépendent pas d'un district, soit par le Conseil de district pour les autres agglomérations urbaines et rurales, soit par les Commissions des stations climatériques d'utilité publique.

B. En vertu de l'article 408, les prescriptions locales peuvent réglementer les questions suivantes :

- 1^o La façon d'aménager les voies publiques ;
- 2^o Les dimensions minimums des parcelles où construire et la façon de les relier à la voie publique ;
- 3^o Les dimensions minimums des espaces libres sur les parcelles et la façon de les aménager ;
- 4^o Les conditions auxquelles doivent satisfaire, le cas échéant, les bâtiments non réfractaires à l'incendie ;
- 5^o La façon d'établir les fondations, les murs et autres parties des immeubles ;
- 6^o Les dispositions des parties saillantes, telles que perrons et balcons, la façon d'aménager les ouvertures dans les murs extérieurs, de suspendre les enseignes, d'exposer les vitrines, les panneaux de publicité, etc. ;
- 7^o Les conditions détaillées imposées aux immeubles édifiés près des voies publiques et la façon d'exécuter les parties de ces bâtiments qui sont visibles de la rue ;
- 8^o La couverture des bâtiments et l'installation des gouttières ;
- 9^o Les conditions auxquelles doivent satisfaire les locaux destinés à l'habitation ;
- 10^o La possibilité d'aménager des sous-sols pour l'habitation, la façon de construire les caves ;
- 11^o Les étables, écuries, porcheries, hangars et autres bâtiments similaires ;
- 12^o Les salles de bains, les cabinets et fosses d'aisances, les fosses à fumier, etc. ;

13° La façon de clore la propriété privée, soit par rapport à la voie publique, soit par rapport aux voisins ;

14° La façon de construire les puits et les installations d'eau et d'égout sur les diverses parcelles ;

15° Les conditions d'entretien des bâtiments pour assurer la sécurité en cas d'incendie, le nettoyage des cheminées ;

16° Les conditions d'occupation d'une partie des voies d'accès pendant la construction.

C. L'article 409 du décret permet aux règlements locaux de renforcer les prescriptions de la loi sur les questions suivantes :

1° Les distances entre les bâtiments et la voie publique, la propriété voisine, les autres immeubles, etc. ;

2° La façon de relier les cours et les immeubles à la rue ;

3° Les dimensions des espaces libres ;

4° La hauteur des bâtiments ;

5° Les conditions auxquelles doivent satisfaire les bâtiments non réfractaires à l'incendie, en particulier leur longueur et leur hauteur ;

6° La construction des escaliers et l'installation de l'éclairage ;

7° La construction des fondations ;

8° La construction des poêles et des cheminées ;

9° L'aménagement des locaux destinés à l'habitation ;

10° Les puits, cabinets et fosses d'aisances, et fosses à fumier ;

11° Les étables, écuries et porcheries.

Dans certains cas particuliers, les prescriptions locales peuvent laisser dépasser, dans certains quartiers, la hauteur-limite imposée aux immeubles si les conditions de sécurité en cas d'incendie et si les circonstances sanitaires le permettent.

D. Selon l'article 410, les prescriptions locales peuvent :

1° Interdire dans les agglomérations urbaines d'édifier des habitations près de rues non aménagées ;

2° Réglementer la construction dans certaines rues et places considérées comme historiques ou ayant une valeur artistique ;

3° Dans certains quartiers ou certaines rues, imposer une hauteur minimum aux immeubles ;

4° Déterminer les conditions auxquelles doivent satisfaire les bâtiments construits en retrait de l'alignement et ceux qui dépassent la hauteur normale ;

5° Déterminer la participation financière des propriétaires de parcelles non attenantes, à la création de rues nouvelles (art. 174) ;

6° Imposer l'installation d'ascenseurs dans les maisons de plusieurs étages ;

7° Interdire dans les localités rurales de couvrir les toits d'une matière inflammable ;

8° Interdire dans certains quartiers les étables, écuries et porcheries ;

9° Obliger les parcelles à se relier aux réseaux de distribution d'eau et d'égout, en déterminer les conditions générales, financières et techniques, imposer les taxes afférentes à la jouissance de ces canalisations. Le cas échéant, obliger à forer un puits ;

10° Prescrire l'obligation d'obtenir une autorisation pour exécuter les travaux qui en sont dispensés par les articles 333 et 334 du décret. De même, imposer l'obligation de déclarer à l'autorité compétente les travaux pour lesquels cette déclaration n'est pas exigée (art. 335 du décret) ;

11° Imposer l'obligation de faire accepter les bâtiments en voie de construction ;

12° Fixer les taxes à percevoir lors de la délivrance d'autorisation par les organes administratifs autonomes. Ces prescriptions peuvent prévoir des conditions d'application de règles moins strictes que celles qu'elles édictent.

Les prescriptions établies pour une ville peuvent être étendues aux agglomérations rurales dont le caractère l'exige. En aucun cas, elles ne peuvent être en désaccord avec celles du décret.

E. Dès l'entrée en vigueur du décret, il a été possible de régler diverses questions urgentes par la voie de prescriptions locales.

Cependant, c'était une mesure toute nouvelle et sans précédent et donc très difficile à appliquer. Là où il n'en a pas encore été édicté, la législation antérieure est restée en vigueur pour autant qu'elle n'était pas contraire aux dispositions du décret du 16 février 1928.

F. Les autorités se sont préoccupées de faire édicter des modèles de prescriptions locales. La première a été l'œuvre, d'une part, de l'*Union des villes polonaises* pour les agglomérations urbaines et, d'autre part, de l'*Union des stations thermales* pour lesdites stations (1930). Ces modèles avaient beaucoup de défauts techniques et ne purent être appliqués par les unités administratives autonomes.

Le Ministère de l'Intérieur a élaboré des modèles de prescriptions locales réglementant :

a) L'autorisation de construire dans les agglomérations urbaines des bâtiments non réfractaires à l'incendie ;

b) L'aspect extérieur des bâtiments, des palissades, des réclames, etc. ;

c) Les taxes à percevoir par les administrations autonomes pour l'attribution de permis de construire ou d'utiliser des bâtiments (ces taxes permettent d'entretenir une Inspection des logements) ;

d) La question essentielle pour la sécurité contre l'incendie, surtout dans le cas de bâtiments non réfractaires.

Pour un avenir rapproché, on prévoit la publication de modèles réglant :

- a) Les dimensions minimums acceptables pour les terrains à bâtir ;
- b) Le minimum d'espace libre à maintenir sur les lots particuliers de construction ; le modèle d'aménagement de ces lots et des espaces libres ;
- c) La construction des logements.

Le Bureau du plan régional de Varsovie a élaboré pour les immeubles situés dans les environs de Varsovie, un modèle des prescriptions les plus essentielles : communications, dimensions minimums et mode d'aménagement des lots.

4. ARRÊTÉS MINISTÉRIELS.

Le décret du 16 février 1928 a laissé une foule de questions à régler par la voie d'arrêtés ministériels. Les suivants ont été pris :

1. *Arrêté du ministre des Travaux publics de 1930* sur la méthode à suivre pour élaborer les plans d'aménagement (voir chapitre II).

2. *Arrêté des ministres des Travaux publics et de l'Intérieur du 2 juillet 1929*, réglant la préparation et l'approbation des projets de construction, et la voie à suivre pour l'attribution des permis de construire et d'utiliser des bâtiments (*Journal des lois*, N° 58, pos. 456).

Cet arrêté contient des dispositions détaillées sur l'exécution des projets à soumettre aux autorités. Ils doivent être établis en double exemplaire et doivent comporter :

a) Un plan d'orientation coté à l'échelle du 1 : 1000 au moins indiquant la situation du lot par rapport aux rues adjacentes et un plan de situation à l'échelle du 1 : 500 au moins de la parcelle et des parcelles voisines.

b) Un plan coté à l'échelle du 1 : 100, présentant la coupe horizontale de chaque étage et de l'aménagement du toit, et un plan coté des façades à même échelle.

Sur un plan d'orientation spécial du quartier, à l'échelle de 1 : 2500, sur le plan de situation à l'échelle du 1 : 500 et sur les plans détaillés on doit indiquer le réseau des conduites d'eau et des canalisations d'égout du quartier, les bâtiments situés sur le lot dont il s'agit, et tous détails concernant la disposition des conduites et des canalisations — tant pour l'immeuble à construire que pour la cour — qui pourraient exercer une influence sur les installations envisagées. Il faut également montrer les propriétés du sol, l'état des eaux souterraines, la direction détaillée et exacte et le profil longitudinal des installations projetées.

Cet arrêté détermine également les couleurs à appliquer pour dési-

gner les différents matériaux de construction et les parties du bâtiment à démolir, le papier à utiliser, le format et le mode d'exécution technique des plans. Il pose l'obligation de les faire signer à la fois par une personne autorisée à dresser des plans et par celle qui sollicite le permis et d'y joindre une déclaration de l'entrepreneur. Il règle enfin la procédure à suivre pour obtenir un permis lorsqu'il s'agit de travaux pour lesquels la présentation d'un projet n'est pas exigée.

3. *Arrêté du ministre des Travaux publics* du 18 juin 1929 concernant les limites de résistance des matériaux et des constructions (*Journal des lois*, N° 54, pos. 431). Cet arrêté détermine la résistance du terrain à bâtir, le poids spécifique des matériaux et des constructions, les modifications admissibles pour les voûtes, les escaliers... Ces règles tiennent compte notamment de l'influence des facteurs atmosphériques et climatiques.

4. Il convient encore de citer le décret du Président de la République du 15 juillet 1927 sur les dimensions des briques à employer pour la construction (*Journal des lois*, N° 65, pos. 577), à savoir : 27 cm. de longueur, 13 cm. de largeur et 6 cm. d'épaisseur. Auparavant, il en existait plusieurs formats, ce qui gênait parfois considérablement l'exécution des travaux.

5. *L'arrêté du 2 juillet 1923* (*Moniteur polonais*, N° 157, pos. 193) a constitué un « Comité de normalisation » qui a élaboré certaines conditions techniques pour l'exécution des travaux de construction : menuiserie, charpenterie, crépissage, bétonnage, etc. Ce Comité a normalisé un nombre considérable de matériaux : les planches pour parquets, les fenêtres, les portes, les charpentes en bois, les ferrures pour portes et fenêtres. Il a ainsi contribué à diminuer le prix de ces matériaux et à simplifier les travaux de construction.

Les normes qu'il a ainsi déterminées n'ont cependant pas force de loi et ne constituent que des indications.

Chapitre V.

L'INSPECTION DES LOGEMENTS.

Dès le 11 janvier 1919, des prescriptions ont été édictées, confiant au Ministère de la Santé publique le soin d'exercer la surveillance officielle des logements. On a vu au chapitre I qu'il avait été créé au sein de ce ministère une Section de l'hygiène et de l'inspection des logements, dont les attributions ont été exposées en détail à la page 23). Ces dispositions sont devenues lettre morte lors de la suppression du Ministère de la Santé publique, le 18 janvier 1924.

Un décret du 16 janvier 1919 a réglementé la question de la protection des locataires et de la lutte contre la crise du logement (*Journal des lois*, N° 8, pos. 116). Il a confié aux municipalités la surveillance des logements.

I. LES OFFICES DU LOGEMENT.

Dans les villes de plus de 30.000 habitants, l'administration de la ville était tenue de créer un *Office du logement municipal*, ayant le caractère d'un organe de surveillance et que devait diriger un *Inspecteur municipal des logements*.

Dans les villes comptant de 5.000 à 30.000 habitants, la surveillance devait être exercée par des fonctionnaires qualifiés sous la direction du maire. Aux villes en question, le Ministère de la Santé publique pouvait enjoindre de créer également un office du logement.

Dans les villes de moins de 5.000 habitants et dans les communes rurales, la surveillance des logements devait être exercée par la municipalité et plusieurs d'entre elles pouvaient, avec l'assentiment du Ministère de la Santé publique, organiser un *Office du logement commun*.

Les offices du logement avaient pour attribution de se renseigner sur les conditions locales du logement, de porter remède aux déficiences des immeubles existants et de les prévenir au moment de la construction d'immeubles nouveaux ; de rechercher et d'appliquer les mesures susceptibles de permettre la construction d'un nombre suffisant de logements salubres, peu coûteux, et d'aspect agréable, surtout pour les couches sociales les moins privilégiées. Le Ministère de la Santé publique était l'organe de contrôle et de surveillance des Offices du logement.

2. LES INSPECTIONS DES LOGEMENTS.

Se fondant sur l'article 18 du décret précité, le Ministère de la Santé publique ordonna de créer des inspections des logements (*Moniteur polonais*, 1919, N°s 108 et 109). Dans les grandes villes, les Offices du logement divisaient la ville en arrondissements et ceux-ci en quartiers, sur la base de la superficie, de la densité de la population, etc. Une inspection des logements était créée dans chaque arrondissement, qui déléguait ses membres dans chaque quartier.

Une Inspection des logements comptait cinq membres et un président, mais leur nombre pouvait être augmenté si la nécessité s'en faisait sentir. Ils étaient nommés par le maire ou la municipalité et choisis soit en raison de leur situation (médecins, architectes, représentants de l'Administration, etc.), soit parmi les propriétaires de la localité. Ils exerçaient tous leurs fonctions gratuitement, seul le secrétaire était un fonctionnaire rémunéré. L'Inspection était

représentée par son président à l'Office du logement en tant qu'instance dirigeante, et à la Commission de la Santé publique et de l'Assistance sociale où il remplissait des fonctions d'information. Chaque inspection se réunissait deux fois par mois pour délibérer sur les affaires de son arrondissement. Son rôle était :

- a) De visiter minutieusement tous les logements de 1 à 4 pièces (y compris la cuisine) et les logements plus grands s'ils étaient habités par des sous-locataires ou se trouvaient situés en sous-sol ou en mansarde, ou encore lorsqu'on y avait constaté des manquements aux bonnes mœurs ou de l'insalubrité ;
- b) Visiter les chambres garnies, les asiles de nuit, les logements d'ouvriers, de salariés, de valets de ferme, etc. ; les maisons pour célibataires ;
- c) Veiller à ce que les maisons soient propres et ne soient pas humides, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ;
- d) Veiller au mode de chauffage, à l'aération, à l'éclairage, au cube d'air et à la superficie par personne ;
- e) Inspecter les nouveaux immeubles ou les maisons reconstruites, et saisir les autorités des défauts constatés ;
- f) Veiller à ce que les enfants couchent dans des lits à part et, à partir de douze ans, dans des chambres ou réduits à part ; veiller à la stricte séparation des sexes ;
- g) Se préoccuper de l'éducation des locataires, de façon à maintenir les logements en bon état sanitaire (ces fonctions devaient, à l'origine, être imparties à des « tutrices de logements »)¹.

Ces inspections devaient avoir lieu au moins une fois par an dans chaque logement, ou chaque fois que les locataires changeaient, ou sur demande spéciale soit de l'inspecteur d'arrondissement, soit de l'Office du logement, soit du médecin de district, soit du maire ou de la municipalité.

Si les inspecteurs constataient des défauts faciles à corriger, ils devaient décider eux-mêmes de les faire corriger. Dans leur rapport, ils devaient faire état à la fois de ces défauts, des dispositions prises pour les corriger et du délai d'exécution. Dans les cas plus importants et si, notamment, il fallait prévoir une mise de fonds considérable, ou la nécessité de fermer le logis et de l'évacuer temporairement, la question était discutée en séance de l'inspection et le président devait soumettre l'affaire soit à l'Office du logement, soit au maire, soit aux services de la municipalité.

Les conditions auxquelles devait répondre un logement ont été réglementées et les inspections devaient veiller attentivement à ce que ces conditions fussent observées, à savoir :

- a) Une hauteur de 2 m. 50 à 3 mètres dans les pièces, un

¹ Voir plus loin page 69.

volume d'air équivalent à 15 m³ par adulte et à 7 m³ et demi par enfant de moins de 10 ans ; une superficie de plancher de 5 m² par adulte et de 2 m² et demi par enfant de moins de 10 ans ;

b) Qu'il soit aménagé une chambre à lessive pour tous les locataires ;

c) Que le logement soit propre, suffisamment éclairé et aéré ;

d) Que l'enlèvement des déchets et ordures et l'écoulement des eaux usées s'effectuent sans préjudice pour la santé des locataires ;

e) Que les corridors, vestibules et escaliers soient proprement entretenus ;

f) Que chaque logement ait un cabinet d'aisances particulier et, dans le cas où ce ne serait pas possible, qu'il y en ait un pour quinze personnes au maximum ;

g) Que l'on ne garde pas de volailles ni d'animaux domestiques dans les locaux d'habitation et les vestibules ;

h) Que ceux-ci ne soient pas directement attenants à l'étable.

Dans l'exécution de leurs fonctions, les inspecteurs de logement étaient secondés par des « tutrices » de logement (*Moniteur polonais*, N° 156, 15 juillet 1919). Elles étaient nommées par les présidents des inspections et collaboraient à l'application du règlement.

Ainsi conçue, l'Inspection des logements n'a pas duré longtemps. En effet, le décret du 16 janvier 1919 a perdu force de loi le 25 mai 1923 en raison de l'abrogation de la loi du 4 avril 1922, imposant aux municipalités certaines responsabilités en matière de logement.

3. LA LOI DU 19 JUILLET 1919.

La loi sanitaire fondamentale du 19 juillet 1919 (*Journal des lois*, N° 63, pos. 371) avait confié au Ministère de la Santé publique la surveillance générale de toutes les questions sanitaires. Nous avons vu au chapitre I que ces fonctions ont successivement passé au Ministère de l'Intérieur puis, en vertu du décret du 21 juin 1932, au Ministère de l'Assistance sociale.

La loi du 19 juillet 1919 confiait au Ministère de la Santé publique toutes questions afférentes à la colonisation et à l'habitation et, en particulier, l'inspection sanitaire des logements. Il pouvait poursuivre son action par l'intermédiaire des organes administratifs autonomes.

Ceux-ci devaient :

a) Veiller à la bonne répartition de la population dans les logements disponibles et au bon état sanitaire de ceux-ci ;

b) Surveiller la propreté individuelle des habitants, de leurs locaux et de leur entourage ;

c) Collaborer avec les autorités gouvernementales à la lutte contre les maladies contagieuses.

La loi disposait que les droits et obligations des corps administratifs autonomes en la matière seraient précisés ultérieurement dans de nouveaux actes législatifs, mais il n'a jamais été donné suite à cette disposition.

La loi prévoyait en outre (art. 6), pour remplir les obligations spécifiées ci-dessus aux points *a*), *b*) et *c*), que les unions communales auraient le droit d'interdire l'habitation dans des bâtiments élevés avant la promulgation de la loi s'ils étaient considérés comme nuisibles à la santé des habitants ou des voisins, jusqu'à ce qu'aient été effectuées les réparations nécessaires.

4. PRESCRIPTIONS SPÉCIALES.

Cette loi du 19 juillet 1919 posait des principes généraux et visait surtout à définir la compétence des services sanitaires tout en imposant une certaine direction à leur activité. Aussi n'a-t-elle été appliquée en pratique que dans la mesure où des prescriptions spéciales sont venues réglementer la matière. Parmi celles-ci, citons les suivantes qui concernent l'hygiène de l'habitation :

a) *La loi du 25 juillet 1919* relative à la lutte contre les maladies contagieuses et épidémiques (*Journal des lois*, N° 67, pos. 402), amendée par la loi du 21 février 1935 sur le même sujet (*Journal des lois*, N° 27, pos. 198).

b) *La loi du 14 juillet 1920* créant un commissariat général extraordinaire pour la lutte contre les épidémies (*Journal des lois*, N° 61, pos. 388), abrogée par la loi du 21 février 1935.

Ces deux lois donnaient le droit au ministre compétent et au commissaire général extraordinaire de publier des prescriptions obligatoires en matière de lutte contre les épidémies et ce droit s'étendait naturellement à l'hygiène des logements et de leur entourage. Citons l'arrêté du commissaire extraordinaire réglementant l'utilisation des conduites d'eau et des canalisations d'égout (*Journal des lois*, 1922, N° 9, pos. 63) et l'arrêté relatif au maintien de l'ordre dans les immeubles et sur la voie publique des communes urbaines (*Journal des lois*, 1921, N° 55, pos. 346).

Jusqu'à ce jour, il n'a rien été exécuté d'essentiel en matière d'inspection des logements sur la base de cette loi et des autorisations qu'elle comporte.

Les petites communes, faute de ressources financières, n'ont pas pu constituer de services sanitaires ni donc s'occuper de l'inspection des logements. Seules les grandes villes possèdent leurs propres services d'hygiène publique.

5. LE DÉCRET DU 16 FÉVRIER 1928.

Reste à examiner le décret du 16 février 1928 qui a édicté les principes à appliquer en matière d'hygiène de l'inspection et pour

l'entretien des immeubles existants. Cette loi contient les articles suivants :

Article 377. — Les propriétaires d'immeubles, ou leurs mandataires, sont tenus de maintenir les bâtiments en bon état et propres et ne doivent pas, par leur négligence, laisser menacer la sécurité ni la santé individuelles ou publiques, ni enlaidir les rues ou les places publiques, par l'aspect extérieur des constructions.

Article 380. — En cas de négligence dans l'entretien des bâtiments et des installations qu'ils comportent, les autorités compétentes auront le droit d'obliger les propriétaires à exécuter les travaux de réparations nécessaires ; si les réparations et les moyens de préservation ne peuvent assurer la sécurité individuelle et publique, le bâtiment ou les installations devront être totalement ou partiellement démolis.

Dans les cas urgents, les autorités ont le droit d'entreprendre, aux frais du propriétaire, les mesures indispensables pour écarter un danger : évacuer les locataires, fermer totalement ou partiellement l'immeuble ou les installations dangereuses, etc. Ce droit appartient également aux autorités chargées d'assurer la sécurité et l'ordre publics. Elles doivent informer sans délai les autorités compétentes en matière de bâtiment de façon que celles-ci puissent éventuellement prendre des mesures ultérieures.

Si le propriétaire refusait de se conformer aux injonctions des autorités dans le délai imparti par elles, ces dernières auraient le droit de se substituer à lui et de faire exécuter les réparations nécessaires ou de démolir l'immeuble aux frais du propriétaire.

Dans les cas précédents il faut qu'il y ait eu détérioration par suite de négligence. Le droit d'intervention reconnu aux autorités dans les textes cités ne saurait jouer en cas de nouveaux travaux entrepris pour améliorer l'état antérieur de l'immeuble.

6. CONCLUSIONS.

Le type de logements prédominant est celui d'une seule pièce jouant le rôle à la fois de cuisine et de pièce d'habitation, souvent même d'atelier de travail ; en moyenne, il vit de deux à cinq personnes dans un logement de ce genre. Il est évident par conséquent que le logement ordinaire reste très en dessous des exigences minimums de l'hygiène. Il n'est même pas rare de voir cohabiter deux ou trois familles, parfois même davantage, dans un logement unique de une ou deux pièces dotées d'un seul fourneau.

La conviction se répand de plus en plus qu'il est indispensable d'organiser une inspection spéciale des logements, et il est permis d'espérer que cette mesure ne tardera pas à être réalisée.

Titre II.

**LE PROGRAMME ET L'ORGANISATION
DE LA CONSTRUCTION DES LOGEMENTS**

Chapitre VI.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES. L'IMPORTANCE D'UN PROGRAMME POUR LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS.

Nous avons vu qu'avant la guerre, les conditions de l'habitation étaient d'un niveau très inférieur. La construction était alors entre les mains de l'entreprise privée. La guerre provoque ensuite le début de la crise du logement ; lorsqu'elle est terminée, les conditions sont désastreuses surtout pour les classes pauvres. Si elles vont en s'améliorant pour les couches sociales plus aisées, le surpeuplement va croissant dans le cas des logements petits et à bon marché et pose un problème qu'il faut absolument résoudre en construisant en masse pour la population ouvrière.

En même temps, on assiste aux progrès et à une diffusion croissante de la notion du minimum d'hygiène et de confort à assurer aux mêmes classes sociales ; la construction en masse de logements se fait presque exclusivement à l'aide des fonds publics.

On n'applique pas encore de programme uniforme à la solution du problème en raison surtout de l'énorme disproportion qu'il y a entre les besoins et les moyens de les satisfaire. C'est le facteur financier qui domine tout et qui règle, par conséquent, la politique de construction :

a) En matière de constructions d'ordre général, on se borne à allouer chaque année une certaine portion des crédits publics disponibles ;

b) Pour certaines constructions spéciales afférentes aux assurances sociales, au fonds de logements pour les militaires, assurés, etc., le vote des crédits a été complété par la détermination du genre des immeubles à édifier.

Dans le premier cas, par conséquent, la plus grande liberté a été laissée aux constructeurs particuliers quant au choix du type de maisons ou de logements qu'ils voulaient construire. Dans les dernières années, pourtant, on a recommandé certains types. Aussi la quantité et la qualité des logements et des pièces d'habitation ont-elles dépendu surtout de considérations personnelles aux constructeurs particuliers, d'autant plus que les fonds publics n'ont constitué qu'un appoint.

Dans le deuxième cas, certains types ont été établis. Dans le cas de la Société des habitations ouvrières, on a exercé un contrôle sur les plans élaborés par les architectes de la société. La quantité

des logements et des pièces construites dépendait donc à la fois de l'objet que l'on se proposait d'atteindre, des ressources disponibles et de la situation économique.

Il importe de rappeler ici que l'État, aussi bien, d'ailleurs, que l'initiative privée, ont vu dans la construction l'un des moyens de ranimer la vie économique. Cette circonstance a donc influé sur le programme et sur les méthodes, qui ont varié avec les circonstances. C'est ainsi, par exemple, que, tandis que l'on avait tout d'abord favorisé l'emploi du bois dans la construction, la conclusion de certains traités de commerce et l'évolution du marché international du bois ont amené l'État à modifier son attitude. De même, la constitution, puis la dissolution d'un cartel des producteurs de ciment ont provoqué des fluctuations de prix et, par voie de conséquence, les avantages réciproques des différents modes de construction.

C'est au cours de ces dernières années que l'on a commencé à adapter l'assistance financière de l'État en tenant compte du type et des prix de logements et de leur répartition dans les villes ou dans les quartiers des agglomérations urbaines.

Il faut observer ici que les prévisions relatives aux avantages que l'on attendait d'un appui de l'État à la construction ne se sont pas révélées exactes en raison de l'écart qui séparait les programmes individuels des ressources dont disposaient les constructeurs particuliers. La crise économique a fortement réduit la capacité de paiement des locataires et, en conséquence, le revenu des immeubles, tandis que le service des emprunts restait constant. Cette circonstance a provoqué la faillite de beaucoup d'entreprises privées qui construisaient des logements trop grands pour les besoins immédiats.

D'autres prévisions erronées ont eu pour cause le manque de connaissances techniques de ceux qui se lançaient dans la construction : propriétaires privés ou membres de sociétés coopératives.

Tout ceci, à quoi s'ajoute la dispersion des efforts et des méthodes, explique qu'il n'ait pas été possible de rationaliser l'aménagement des terrains, la détermination des types et des plans d'immeubles et l'exécution des travaux. En particulier, on a négligé diverses questions techniques et sanitaires afférentes au plan des logements, à leur superficie, à la répartition intérieure, à l'équipement, et les services communs tels que chambres à lessive, chauffage central, écoles maternelles, crèches¹, etc.

La conception qui a présidé à l'effort financier et économique en 1932-1935 était de favoriser l'accession à la petite propriété et d'attirer la petite épargne privée. Aussi a-t-on visé à la « petite construction » plutôt qu'à édifier de grands immeubles. Les facilités d'emprunts ont été limitées. On a donc favorisé de préférence ceux qui investissaient dans la construction la plus grande partie de

¹ Sur les « Services communs », voir chapitre VII, page 80.

leurs ressources personnelles. Ainsi, les particuliers qui avaient les ressources nécessaires ont pu se faire construire de petites maisons constituant leur propriété privée. La propagande a consisté à leur fournir un bon plan d'une petite habitation. La Banque de l'Économie nationale a ouvert un concours grâce auquel on a élaboré des types de petits logements (logements isolés, logements pour deux familles, ou logements en séries). Pour 30 zloty, on peut maintenant obtenir une collection de dessins et de devis en s'adressant au bureau de consultation de la Société pour la réforme des logements.

Nous avons dit plus haut que les facilités d'emprunt ont été limitées. Elles ont dépendu de la quantité de logements construits. On a appelé « logement minimum » un logement séparé composé au moins de deux pièces et comportant, en outre, des installations intérieures et sanitaires compatibles avec les circonstances de la région donnée (salles de bain, gaz, électricité, ascenseur, buanderies et séchoirs communs).

On verra plus loin, dans les chapitres suivants¹ et au titre III, l'œuvre accomplie par certaines institutions spéciales, à savoir les établissements des assurances sociales, les fonds de logement pour les militaires et la Société des habitations ouvrières.

On avait compté à un certain moment que les coopératives de constructeurs sauraient diriger le mouvement de construction, mais cet espoir, à quelques exceptions près, ne s'est pas réalisé.

Dès 1920, la loi sur les coopératives et plus encore la loi du 26 septembre 1922 sur l'extension des villes favorisent la forme coopérative du bâtiment. Les sociétés coopératives ont développé une grande activité, à la fois les coopératives de locataires et celles qui avaient pour objet de faire acquérir à leurs membres la propriété des habitations construites.

Les coopératives de construction, c'est-à-dire celles qui avaient pour but de faciliter l'accession de leurs membres à la propriété de leur logement, faisaient à l'origine partie de la *Société des coopératives de construction*. Lorsque celle-ci eut été mise en liquidation, elles furent dispersées dans quelques sociétés de revision réunissant des coopératives de diverses espèces (consommation, crédit, travail, etc.) qui, pour la plupart, ne se soucièrent pas beaucoup de l'activité des coopératives de construction et se bornèrent à reviser leur comptabilité. Pourtant, les coopératives de logement (c'est-à-dire celles qui groupaient des locataires) furent adjointes à la Société des coopératives de consommateurs, qui créa un cours spécial d'enseignement sur la construction des logements.

Il se formait alors beaucoup de coopératives. Souvent, c'était uniquement pour tirer parti des facilités de crédit du moment, dans des intentions spéculatives.

¹ Voir chapitre VIII, page 83.

Faute d'une surveillance professionnelle, cet état de choses fut nuisible et provoqua, par exemple, la construction de plusieurs logements pour un seul membre et l'exécution des travaux à un prix élevé par des organismes jeunes et inexpérimentés.

Aussi, en 1932, le Conseil coopératif national créa-t-il une Association de revision des coopératives de logements et de construction, chargée d'exercer la surveillance professionnelle. Un décret du ministre des Finances réserva l'aide financière nationale aux seules coopératives qui faisaient partie de cette association. En 1934, celle-ci groupa toutes les coopératives d'épargne et d'emprunt et devint l'*Association des coopératives et des sociétés de travail de la République polonaise*.

Grâce au contrôle ainsi organisé, l'emploi des crédits de l'État a été limité et consacré presque exclusivement aux « petites constructions » de caractère privé.

Malgré ces circonstances défavorables, quelques coopératives ont tout de même fait œuvre très utile, par exemple, celles qui visaient à la construction de logements pour les fonctionnaires de l'État et les officiers et les coopératives de locataires. C'est ainsi que l'Association coopérative de logements d'officiers de Varsovie, créée en 1921, a élevé à Zoliborz, sur un terrain de 32 hectares, une vaste colonie qui groupe quelques centaines de logements dans des maisons aptes à héberger une ou deux familles. Cette coopérative a appliqué, pendant plusieurs années, un programme systématique de construction et a ainsi acquis progressivement l'expérience professionnelle nécessaire.

Les coopératives de logement, telles que celles qui groupaient des locataires, avaient pour objet de fournir à leurs membres des logements en usufruit et non pas en pleine propriété. Elles ont ainsi évité beaucoup de fautes qui ont entravé le développement des coopératives de construction. Elles ont construit ou étendu plusieurs colonies assez grandes, comme, par exemple, celle de la Coopérative d'habitation à Varsovie (Zoliborz) et celle de la Coopérative de fonctionnaires de Poznan. Elles ont créé un très bon système d'administration et de contrôle.

Les avantages de ces coopératives sont les suivants :

a) Possibilité d'échanger le logement occupé en raison de modifications dans la composition de la famille, les circonstances économiques, les habitudes, etc.

Ceci évite la construction de logements plus grands que ne le justifient les besoins du moment et qui sont une charge trop lourde pour leurs propriétaires. De ce défaut, il résulte en effet souvent que tout ou partie du logement est sous-loué, ou qu'il se crée au sein de la coopérative un trafic entraînant un changement continu des membres des coopératives, des fondateurs ou des dirigeants, d'où une absence de responsabilité dans la direction de la coopérative.

b) Continuité de l'œuvre de construction permettant l'étude

expérimentale des types de logement, l'éducation des membres de la coopérative, l'organisation de services communs qui compensent les faibles dimensions du logis : buanderies, établissements de bains, crèches, écoles maternelles, salles de lecture, théâtres, etc.

Les grandes coopératives de logement et de construction ont créé une organisation technique fondée également sur le principe de la coopération : c'est l'*Entreprise sociale de construction de Varsovie*, dont les membres sont exclusivement des personnes juridiques : coopératives et associations professionnelles. Fondée en 1928, elle exécute chaque année des constructions pour ses membres et pour les institutions d'utilité publique.

Chapitre VII.

LES HABITATIONS ET LES JARDINS OUVRIERS.

I. L'HABITATION D'APRÈS GUERRE ET L'ATTITUDE DES LOCATAIRES.

Dans la période d'après guerre, on observe partout la même tendance à diminuer la superficie des logements. Ce fait est dû :

- a) Au changement des conditions économiques ;
- b) A la modernisation du logement par suite des inventions techniques ;
- c) A une conception différente de la notion du logement grâce au développement des services communs.

La société, pourtant, n'était pas suffisamment préparée aux changements qui se sont opérés en matière d'habitation pour s'en faire une idée très nette.

S'il s'agit des masses de la population ouvrière, le problème ne présente pas de difficultés : les habitations nouvelles sont, pour la plupart, bien meilleures que ne l'étaient les anciennes ; ce qu'il reste à faire, c'est d'enseigner aux futurs locataires la façon de les utiliser.

Mais les intellectuels se considèrent souvent comme déclassés du moment que les conditions économiques les contraignent à échanger leur appartement d'avant guerre contre un logement dans une maison nouvelle. Bien que cette habitation soit plus moderne, mieux adaptée aux conditions d'hygiène et de confort et aux possibilités de paiement, le locataire la considère souvent avec malveillance. Elle est donc « mal habitée », c'est-à-dire :

- a) Encombrée de vieux meubles beaucoup trop grands qui

diminuent encore la superficie habitable et provoquent l'humidité, surtout dans les logements de fraîche date ;

b) Mal aérée — on n'ouvre pas les fenêtres, surtout en hiver, quand elles sont collées avec du papier ;

c) Mal chauffée — on surchauffe les pièces jusqu'à faire sauter les poêles ;

d) Mal entretenue — les domestiques, mal dressés, démolissent les cuisines et les salles de bain.

La *Société polonaise pour la réforme du logement* fut créée pour remédier à ce mal. Son but consiste à donner à la population les enseignements et les conseils nécessaires sur la construction, l'utilisation et l'entretien des habitations. Elle organise donc des expositions, publie une revue mensuelle, *Dom, Osiedle, Mieszkanie* (Maison, Cité, Logement), et collabore avec les services publics qui poursuivent le même but : publication du *Guide pour ceux qui voudraient construire une maison*, organisation du « Service de construction » à la Banque de l'Économie nationale, etc.

Dans le domaine des méthodes ménagères, l'*Association des maîtresses de maison* développe une grande activité. Elle s'efforce d'élever le niveau de la culture domestique en élaborant des modèles pour l'aménagement intérieur et celui des cuisines en particulier, et en publiant une revue, la *Maîtresse de Maison*, qui lui sert d'organe de propagande.

La Société d'hygiène (Section de construction) traite le problème de l'habitation du point de vue de l'état sanitaire ; elle organise des cours pour dresser le personnel du Service d'inspection sanitaire, poursuit des études et des recherches sur la pollution de l'air dans les grandes villes, l'humidité des logements, etc.

Les organisations d'architectes (Société des architectes de la République polonaise) tâchent, pour leur part, de propager la notion du logement moderne par l'intermédiaire des quotidiens et de la presse professionnelle.

2. LES SERVICES COMMUNS.

Le problème des services communs, qui constituent le complément absolument nécessaire du petit logement, est laissé à l'initiative des institutions de construction et des organisations sociales qui se forment spontanément là où surgit une agglomération. La création et le développement de ces services dépendent entièrement des moyens dont dispose l'institution qui construit, les crédits n'étant consentis que pour la seule construction. Rien d'étonnant donc que les services communs soient si rares ; ce ne sont que les grandes coopératives de construction et les colonies de fonctionnaires et d'ouvriers, créées à l'aide de fonds publics, qui en sont pourvues.

Les services communs comprennent des salles de réunion, des salles de cinéma et de théâtre, des crèches, des écoles maternelles, des jardins et terrains de jeux, des stades et piscines et des « clapotoirs » pour les enfants, etc. Il arrive d'ailleurs souvent que les salles de club et de conférences, qui ont coûté beaucoup d'efforts, doivent ensuite être louées à d'autres institutions.

La construction de magasins pour les sociétés de consommation ne jouit pas non plus de l'assistance financière de la Banque de l'Économie nationale.

L'absence de services communs dans les agglomérations de logements est, jusqu'à un certain point, compensée par ceux qui existent dans les lieux de travail, les usines, par exemple, crèches, cantines, salles de réunion, etc.

Les emplacements de jeu pour enfants (système du D^r Jordan), les stades, salles de gymnastique et services collectifs de ce genre sont organisés par les sociétés d'utilité publique, les municipalités et autres services publics.

3. PETITS JARDINS OUVRIERS.

On devrait considérer les petits jardins ouvriers comme un complément indispensable des grands immeubles locatifs.

Dans les voïvodies de l'ouest, l'idée des jardins ouvriers date de 1905. C'est alors qu'on en organise sur une vaste échelle et que la société commence à se rendre compte de leur utilité. Pendant la guerre, les difficultés de ravitaillement ont contribué au développement de cette œuvre, dont le but consiste à donner à l'ouvrier la possibilité de compléter l'alimentation de sa famille au moyen des fruits et des légumes cultivés dans son petit jardin. Les municipalités de Poznan, de Poméranie et de Silésie ont réservé de vastes terrains, spécialement pour la culture maraîchère, en y traçant des rues dotées de distribution d'eau. Les usagers des jardins ouvriers y jouissent de toutes les facilités.

Dans les voïvodies de la Pologne centrale, cette action naît spontanément vers 1898-1900. Ce sont les ouvriers qui s'associent afin de louer les terrains laissés en friche et y entreprendre la culture des légumes. Cette action est pourtant mal organisée et dépourvue d'un programme uniforme ; elle manque aussi du soutien des organisations sociales et culturelles.

En juillet 1927 se fonde à Poznan l'*Union centrale des jardins ouvriers de la République polonaise*. Elle compte parmi ses membres toutes les sociétés de jardins ouvriers, les municipalités, les offices d'assurance sociale, les coopératives de construction, etc. Le Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale lui prête son assistance, ce qui assure la continuité de l'œuvre entreprise. L'Union s'efforce d'uniformiser son action en établissant des projets de statuts et de baux, en participant aux congrès internationaux, en dif-

fusant l'idée des jardins ouvriers dans la société et en suscitant l'attention des autorités.

Dans les voïvodies de la Pologne centrale, ce n'est qu'en 1933, lors du premier Congrès de l'Union régionale des Sociétés de jardins ouvriers, que l'on a fixé les cadres de cette organisation, dont l'activité s'étend sur les voïvodies de Bialystok, de Lublin, de Lodz, de Kielce et de Varsovie, ainsi que sur la ville de Varsovie.

Jusqu'alors, l'influence de l'Union centrale sur les voïvodies en question était très faible. Faute d'une politique foncière efficace, faute de concevoir l'importance des petits jardins ouvriers, il n'y avait pas de terrains propres à la culture maraîchère. D'autre part, l'éducation des usagers et leur niveau professionnel laissaient beaucoup à désirer. L'Union régionale a donc beaucoup de difficultés à surmonter. Son programme est avant tout le suivant :

1° Obtenir des terrains convenables et l'assistance des autorités ;

2° Uniformiser les statuts et la constitution juridique de toutes les sociétés associées ;

3° Élaborer un bail-modèle à passer, d'une part, par les sociétés de jardins ouvriers avec les propriétaires du sol, voire avec les municipalités, et, d'autre part, par les usagers avec les sociétés ;

4° Diffuser l'idée des jardins ouvriers afin d'attirer des nouveaux adhérents ;

5° Publier un bulletin mensuel contenant des informations d'ordre général, un almanach du jardinier, des conseils professionnels, etc.

On trouvera ci-dessous quelques données sur le développement des sociétés de jardins ouvriers :

1. *Nombre des sociétés associées :*

	Voïvodies de l'ouest	Voïvodies du centre
1931	151	—
1933	151	11
1934	151	20

2. *Nombre des usagers :*

1931	6.512	—
1933	6.512	1.818
1934	6.512	4.414

3. Superficie moyenne du jardinet dans les voïvodies du centre : 570 mètres carrés.

4. Le nombre des usagers en Pologne se monte actuellement à 20.000.

On observe depuis peu une tendance à utiliser les jardins ouvriers pour la colonisation des sans-logis. Dans ce cas, la superficie de la parcelle augmente jusqu'à 800 mètres carrés environ.

Chapitre VIII.

LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS.

I. LES PLANS ET LES DEVIS.

Il résulte des chapitres précédents qu'il n'existe guère de services de plans et de devis organisés sur une vaste échelle. Ce sont les institutions particulières qui les établissent à leur gré et pour leur propre usage.

Il existe pourtant une organisation dont le but est de venir en aide au public. C'est le Service du Conseil technique de la Banque de l'Économie nationale. Il vend des plans et des devis tout faits pour de petites maisons individuelles, mais son action ne porte que sur un secteur très restreint, et encore l'adoption de ses plans n'est-elle pas une condition nécessaire pour obtenir des crédits de la Banque.

D'autres institutions s'efforcent d'introduire une normalisation dans les plans et les devis de leurs immeubles, à savoir :

a) La *Société des habitations ouvrières*, qu'on appelle aussi la TOR¹. Elle élabore des types d'habitations, en établit le devis et donne des conseils techniques aux personnes désireuses de construire (voir page 125).

b) Le *Fonds de logements pour les militaires*, la FWK¹, qui normalise la superficie et l'équipement des logements, les conditions techniques de construction et l'organisation du chantier. Au fur et à mesure des besoins, la FKW engage des architectes pour l'exécution des travaux, car elle n'a pas de service permanent ; son action s'étend sur toute la Pologne.

c) L'*Office des assurances sociales*, la ZUS¹, a établi, par l'intermédiaire de son bureau d'architectes qui a existé de 1930 à 1933, des types de logements standardisés, des devis et des conditions techniques d'exécution.

¹ En réunissant les trois initiales de son nom polonais.

Le Gouvernement a fait appel au service d'architectes de la ZUS en vue de construire des logements pour les fonctionnaires et ouvriers assurés. Sa sphère d'activité s'étendait à toutes les villes de Pologne.

d) La *Société coopérative d'habitations de Varsovie*, la WSM¹.

2. MODE D'AGENCEMENT DES LOGEMENTS.

a) *Habitations individuelles.*

Les particuliers préfèrent les habitations isolées. Sur les terrains aménagés, dont le prix est plus élevé, on construit de préférence des maisons jumelées ou des rangées de petites maisons. Ces deux types sont le plus souvent ceux que choisissent les coopératives, l'Office des assurances sociales, etc. Ils sont aussi accessibles aux particuliers, car la Banque de l'Économie nationale leur vend les parcelles qu'elle a aménagées. Mais, dans ce cas, on se heurte à certaines difficultés : les exigences des propriétaires dépassent de beaucoup les moyens dont ils disposent, il y a aussi trop d'individualisme chez eux et chez leurs architectes.

La liberté absolue qui régnait naguère dans ce domaine a provoqué un chaos regrettable, même dans l'aspect extérieur des rangées de maisons qui, en raison de leur nature même, devraient être standardisées. Ce n'est que depuis peu que le Service d'inspection technique applique des prescriptions plus sévères quant à la façade des maisons jumelées ou rangées en ligne : leur volume, leurs fenêtres, leur toiture, etc. D'ailleurs, comme la politique actuelle de la Banque de l'Économie nationale favorise la construction dite collective, les acheteurs de parcelles s'efforcent maintenant d'imiter l'aspect des maisons voisines ; en effet, la Banque exige un aspect uniforme de la construction pour accorder un prêt plus important que dans le cas d'une maison individuelle quelconque. Cette politique toute récente ne manquera pas de porter ses fruits.

Si, cependant, les particuliers continuent à préférer les maisons isolées, c'est qu'ils peuvent orienter les pièces à leur gré, tandis que souvent, dans le cas de maisons jumelées ou en rangée, le parcellement n'est pas toujours exempt de défauts sous le rapport de l'ensoleillement.

En revanche, les maisons jumelées ou en rangée sont plus économiques. Pour une même superficie habitable, on peut, par comparaison avec la maison isolée, réaliser des économies considérables sur les frais d'aménagement du terrain, sur les murs mitoyens, sur l'installation et l'exploitation du chauffage (moins de murs extérieurs), etc. Si l'on compare le coût total de construction d'une maison isolée avec celui d'une maison jumelée ou en rangée, on

¹ Voir la note précédente.

constate, par unité, les économies suivantes réalisées sur les murs mitoyens :

	Zloty
Maison jumelée d'un rez-de-chaussée	600
Maison jumelée d'un étage	1.200
Maison en rangée d'un rez-de-chaussée	1.200
Maison en rangée d'un étage	2.000

Dans les rangées relativement courtes, les économies sur les murs mitoyens se montent à 10 % du coût total.

Pour les frais d'aménagement des rues, les économies sont de 15 % pour les maisons jumelées et de 30 % pour les maisons en rangée.

Pour choisir le type de construction, il faut aussi tenir compte du terrain. Si la culture du jardin doit servir à compléter l'alimentation de la famille, la superficie de la parcelle atteint jusqu'à 1.000 mètres carrés et l'on ne peut pas envisager de construire les maisons en rangée. Le cas échéant, le type des maisons jumelées peut être le plus économique.

b) Types d'immeubles collectifs.

La hauteur d'usage dans la construction d'immeubles collectifs est de trois à cinq étages pour les raisons suivantes :

a) Il n'est pas indispensable de prévoir un ascenseur dont les frais d'installation et d'exploitation seraient une charge considérable pour les appartements situés à partir du troisième étage ;

b) Les conditions climatiques exigent que le mur extérieur en briques ait 55 centimètres d'épaisseur. Des murs de cette épaisseur sont suffisants pour supporter le poids d'une maison de quatre étages, et il n'est pas nécessaire de prévoir une charpente ou quelque autre consolidation ;

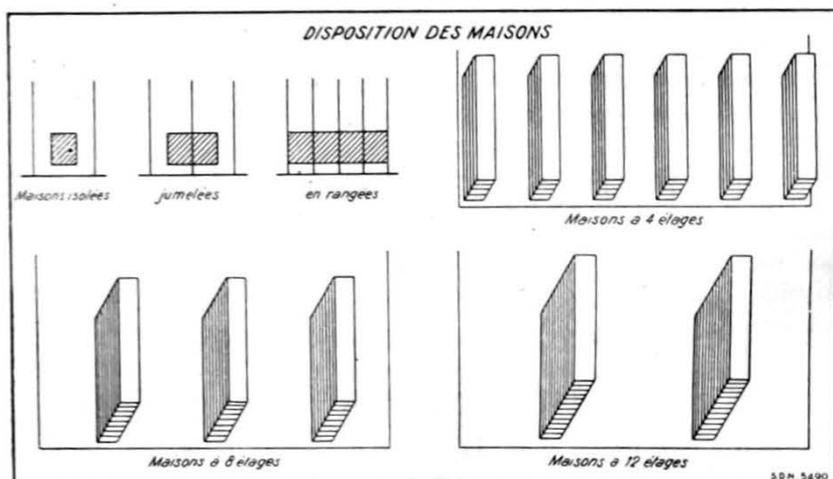
c) Le « zoning » des quartiers d'habitations a ainsi déterminé la hauteur habituelle, selon les zones, des immeubles collectifs :

quatre étages : 15 mètres de hauteur ;
cinq étages : 18 mètres de hauteur.

D'autre part, la loi impose une hauteur maximum de 22 mètres, soit six étages ; or, ce n'est qu'à partir de sept étages que la construction à charpente et l'installation d'un ascenseur deviennent financièrement intéressantes. De ces considérations, il y aurait lieu de tirer la conclusion qui s'impose : modifier le zoning et élever la hauteur maxima fixée par la loi.

Dans certains cas exceptionnels, les autorités donnent la per-

mission de construire des maisons hautes d'au moins sept étages et espacées. Cette solution, si avantageuse sous le rapport de l'hygiène (grands espaces libres, appartements à l'abri de la poussière des rues qui monte souvent jusqu'au troisième étage), se heurte à beaucoup de difficultés, car le bâtiment n'est pas industrialisé et il est difficile d'entreprendre l'action de grande envergure nécessaire pour réaliser des constructions de ce genre.



c) *Disposition des appartements.*

a) *Accessibles directement du palier.*

On distingue trois types :

1° Deux appartements de quatre pièces par palier, surface utile de chaque logement : 75 à 80 m² ;

2° Trois logements par palier, à savoir deux à trois pièces (surface utile : 55 à 60 m²) et un de deux pièces (35 à 40 m²) ;

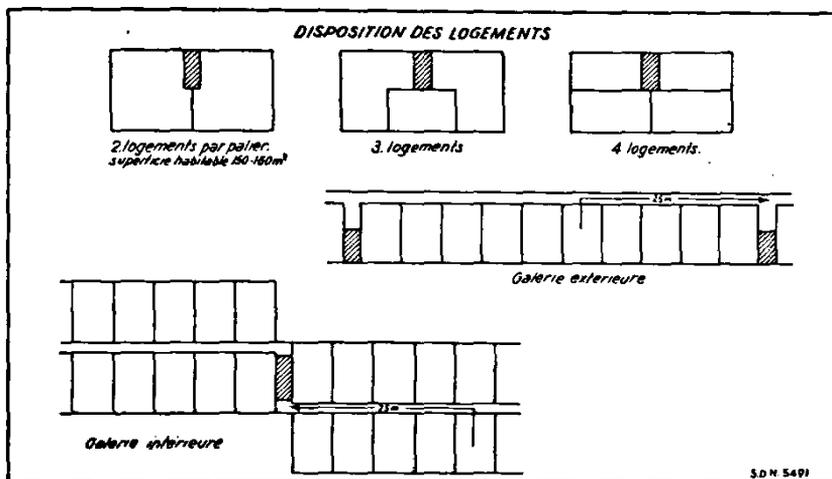
3° Quatre logements par palier, soit deux de deux pièces et demie (40 à 45 m²) et deux de deux pièces (35 m²).

Dans les trois cas, la surface utile par palier est de 150 à 160 mètres carrés.

b) *Logements desservis par une galerie intérieure ou extérieure.*

Cette solution ne saurait être appliquée rationnellement que pour des blocs de petits logements situés sur un terrain suffisamment long pour permettre d'économiser les cages d'escalier (la loi limite à environ 50 mètres la distance maximum entre les cages d'escalier).

S'il y a galerie intérieure, celle-ci doit être éclairée et bien aérée. Elle n'est admissible que si les locataires se soumettent de bon gré à l'administration qui doit pouvoir leur imposer de ne pas salir les corridors, de ne pas faire de bruit, etc., sans cependant recourir à l'expulsion.



d) Types actuels d'habitations.

Il n'existe pas, en Pologne, de « types » proprement dits qui seraient le résultat d'études approfondies, que l'on pourrait adapter suivant l'orientation de l'immeuble et que la majorité des institutions appliqueraient dans leurs constructions. Certes, les institutions dont nous avons parlé ont fait des études, mais chacune dans le cadre d'activité qui lui est propre. Dans la construction individuelle qui prédomine actuellement, il y a pourtant des modèles en vogue : disposition des logements dos à dos, grandes cuisines, etc. Trait général : mauvaise qualité, mauvaise exécution, niveau technique très inférieur. En outre, il y a de grandes différences selon les traditions locales, les goûts individuels, etc.

Pour pouvoir tirer des conclusions sur les solutions moyennes en vigueur, nous aurons recours à l'expérience des trois grandes institutions dont il a été question plus haut :

A. Office des Assurances sociales (ZUS).

En premier lieu, les logements ont été divisés en deux groupes :

- a) Logements ouvriers d'une pièce à deux pièces et demie :
21,5 à 55 m² de surface utile ;
- b) Logements pour fonctionnaires d'une à quatre pièces :
28 à 85 m² de surface utile.

Les types moyens de ces deux groupes sont identiques, sauf pour ce qui concerne la distribution intérieure. Comme la famille ouvrière se passe de domestique, la cuisine et la salle commune sont aménagées de façon que la maîtresse de maison puisse à la fois faire la cuisine et surveiller les enfants. La cuisine est donc aménagée dans un renforcement de la salle commune ; si elle en est séparée par une cloison, il y a communication immédiate entre les deux pièces. Au contraire, dans les logements pour fonctionnaires, la cuisine est nettement isolée ; on prévoit pour la domestique une alcôve ou une petite chambre selon les dimensions du logis.

Pour élaborer ces types, la ZUS s'est inspirée des considérations suivantes :

- a) Chaque logement est destiné à une famille, voire à une personne qui tient ménage ;
- b) Il doit être isolé du palier ou de la galerie par une entrée ;
- c) Il doit être pourvu d'une cuisine, d'un évier, d'un lavabo et d'un garde-manger.

La surface utile a varié avec les circonstances économiques ; depuis la crise (1931-1933), elle a diminué.

Auparavant, les logements ouvriers se divisaient en trois groupes :

- a) Type minimum : Une pièce avec cuisine en renforcement, en moyenne 28 m² de surface utile, dont 6,57 m², soit 23,2 %, pour les fonctions ménagères et les communications.
- b) Type plus important : Salle commune avec cuisine dans un renforcement et une pièce séparée ; en moyenne 34,9 m² de surface utile, dont 6,4 m², soit 18,3 %, pour les fonctions ménagères et les communications.
- c) Logements pourvus d'une cuisine séparée et d'une salle de bain. Surface utile moyenne 44,6 m², dont 10,4 m², soit 23,4 %, pour les fonctions ménagères, les communications et le bain.

Pour les fonctionnaires, les logements construits pendant la première période se divisent également en trois groupes :

Pièces	Surface utile totale m ²	Surface ménagère utile m ²	Pourcentage de surface ménagère
1 + W.C. + cuis.-niche.	30 à 33	6,6 à 8,5	20,9 à 25,3%
2 + W.C. + cuis. + ch. domest.	53,4 à 60,6	12,9 à 17,6	24,2 à 29,1%
3 + W.C. + cuis. + ch. dom. + bain	57,2 à 87,1	15,9 à 18,9	19 à 23,4%

Pendant la deuxième période de son activité, la ZUS a construit des logements du type suivant :

- a) Logements d'une pièce (surface utile moyenne 23,5 m²).
- b) Logements d'une pièce et demie pour ménages sans enfants (surface utile moyenne 36 m²).
- c) Logements modestes pour familles avec enfants : 2 pièces (surface utile moyenne 44 m²).
- d) Logements plus grands pour familles avec enfants : 2 pièces et demie (surface utile 60 m²).
- e) Appartements pour familles plus aisées : 3 à 3 pièces et demie (surface utile 80 m²).

B. Société coopérative d'habitations de Varsovie (WSM).

De 1926 à 1933, la WSM a construit environ 1.100 logements selon les types suivants :

- a) Une pièce et demie : 22 à 25 m², soit une chambre de 16 à 24 m², une cuisine-alcôve ou cuisine fermée accessible de la chambre, de 4 à 6 m², une entrée, un lavabo ;
- b) Deux pièces : 35 à 56 m² de surface utile, soit une salle commune, une chambre à coucher, une cuisine-alcôve ou cuisine séparée, une entrée, un lavabo ;
- c) Trois à trois pièces et demie ; superficie : 54 à 87 m² ; soit trois pièces, une cuisine-alcôve ou cuisine séparée, souvent une alcôve pour la domestique, une entrée, un lavabo, une salle de bain ;
- d) Quatre à quatre pièces et demie ; surface utile 85 à 91 m², soit quatre pièces, une cuisine, une alcôve ou chambre de domestique, une entrée, un lavabo, une salle de bain.

La WSM construit pour ses membres des logements à location viagère ; elle a été fondée en 1921 et comprend 1.600 membres environ. Le groupe d'habitations édifié à Zoliborz (Varsovie) comporte 1.237 logements. En 1934, on a commencé la construction d'un nouveau groupe d'habitations à Varsovie (Rakowiec) qui doit comprendre 196 logements.

Le programme du premier groupe, qui date de 1925, a prévu la construction de logements de trois pièces : deux chambres à coucher, salle à manger-cuisine (quelquefois baignoire en alcôve), garde-manger, W.-C., entrée. Ce type de logement fut considéré comme un minimum pour des familles de trois ou quatre enfants. Chaque pièce donne accès directement dans l'entrée. On a surtout appelé l'attention des locataires sur la bonne disposition des lits, divans-lits, armoires, tables, etc. Chaque logement possède un balcon pour les enfants qui permet en même temps d'exposer la literie et les vêtements à l'air et au soleil.

Au cours du développement de la coopérative, l'expérience a

montré qu'il était nécessaire de diminuer la superficie et le nombre des pièces habitables, pour que le montant des loyers ne dépasse pas la capacité de paiement des locataires. En outre, pour la commodité générale et le bon ordre, on a séparé la cuisine de la salle à manger, car le désir était général d'avoir une cuisine à part.

Composition des logements. — 1925 : trois pièces et balcon. 1928 : deux pièces, une cuisine et alcôve ouverte (6 m² environ). 1930 : deux pièces avec une cuisine en alcôve fermée (3,5 m² environ). 1932 à 1934 : une pièce et demie (80 %), deux à deux pièces et demie (20 %). Les demandes pour ces deux derniers types de logement sont les plus fréquentes.

Nous donnons ci-dessous¹ des plans et descriptions des logements-types construits en 1932-1934 et considérés comme les mieux adaptés aux besoins des familles ouvrières.

Type IV C.

Logement de deux pièces et demie, comprend entrée, antichambre, deux pièces habitables (18 et 13 m²), cuisine avec alcôve.

Superficie totale : 48,6 m².

Installations : eau courante, W.-C., gaz, électricité, chauffage central.

De l'antichambre, trois portes : à la cuisine, à la salle de bain (avec W.-C.), à l'une des pièces. La salle de bain communique avec l'autre chambre et celle-ci avec la première pièce.

Dans la salle de bain se trouve une baignoire de 1,10 m. de long, un appareil de chauffe-eau à gaz, un W.-C., une fenêtre donnant dans la cuisine.

Dans la cuisine : un fourneau et deux réchauds à gaz, un évier dont une partie est aménagée pour laver la vaisselle.

Sous la fenêtre extérieure se trouve une petite table avec un garde-manger. L'alcôve pour la bonne est séparée de la cuisine par un rideau.

Dans les pièces d'habitation, le plancher est en chêne (faux parquet) ; dans la cuisine, il est en sapin ; dans la salle de bain, en carreaux de ciment ou d'argile.

Les murs sont peints avec des enduits à la colle, la salle de bain et le W.-C. sont peints à l'huile.

Toutes les fenêtres extérieures sont du type suédois.

Type VII B.

Logement d'une pièce et demie.

Superficie totale 27,5 m².

Le logement comprend une antichambre, un W.-C., une cuisine et une pièce de 17,2 m².

¹ Voir pages 92 et 93, ainsi qu'à la fin du volume.

Installation : eau courante, W.-C., électricité, chauffage central. L'accès aux logements se fait par une galerie extérieure.

Dans la cuisine : fourneau, deux réchauds à gaz, évier ; sous la fenêtre petite table et garde-manger.

Au-dessus du W.-C., un placard. Les murs sont peints aux enduits à colle. Planchers de chêne (faux parquet). Très bonne aération.

Type VII A.

Logement d'une pièce et demie, comprenant une antichambre, une cuisine, un W.-C., une pièce.

Superficie totale : 24,7 m².

Installations : eau courante, W.-C., gaz, électricité, chauffage central. Accès direct du palier.

Dans l'antichambre, un grand placard.

Dans la pièce, une alcôve séparée par un rideau.

Dans la cuisine, un fourneau, deux réchauds à gaz, une petite table sous la fenêtre et un garde-manger.

De l'antichambre, une porte donnant dans la pièce et, de là, dans une autre petite antichambre séparant la pièce de la cuisine et du W.-C.

Type R.

Le logement comprend une antichambre, un débarras, un W.-C., une cuisine, une pièce avec alcôve. Superficie totale : 30 m².

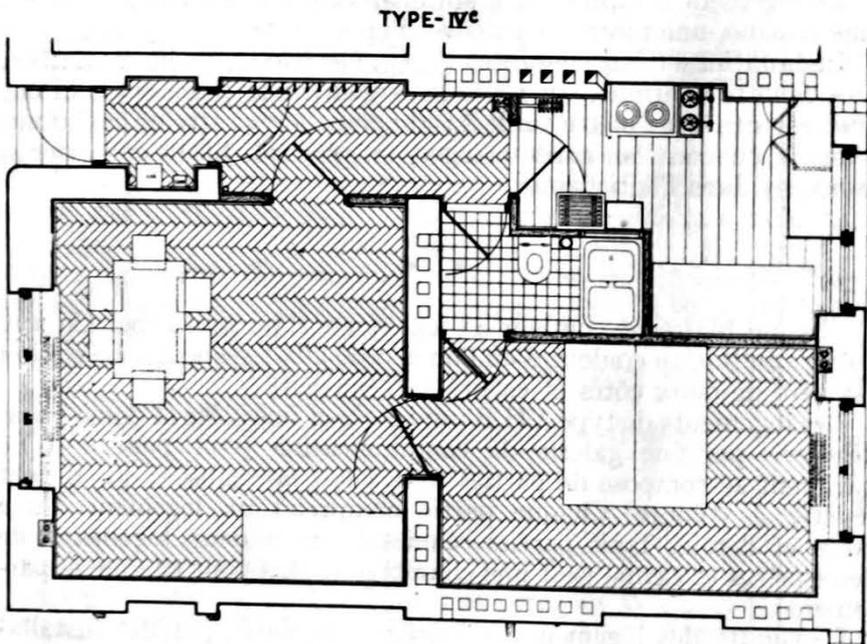
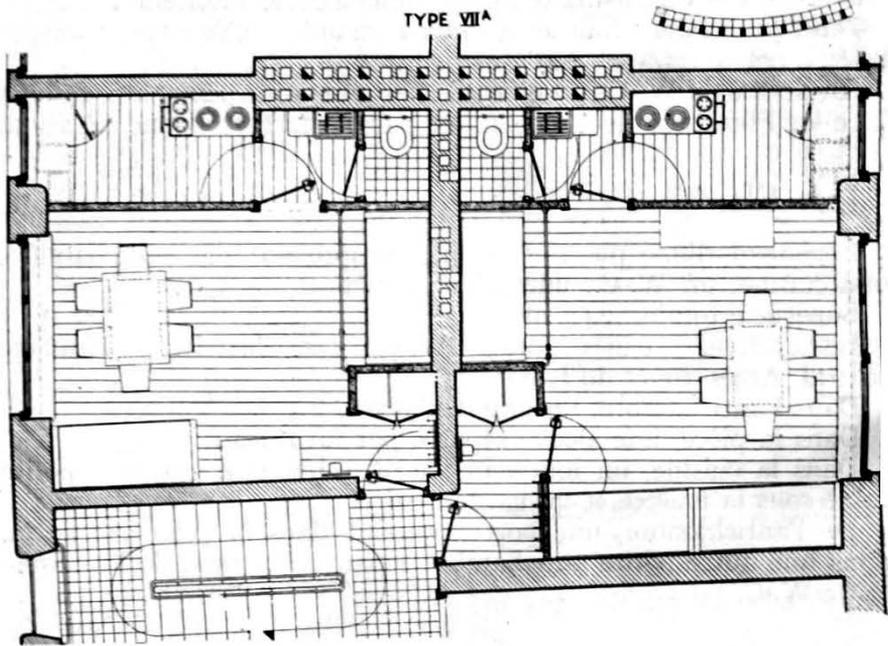
Installations : eau courante, W.-C., électricité, poêle à charbon. Une fenêtre continue, sur toute la largeur de la pièce et de la cuisine, est située à 1 mètre au-dessus du plancher, et atteint le plafond. Dans la cuisine : un garde-manger, un placard. L'eau et l'évier se trouvent dans l'antichambre.

* * *

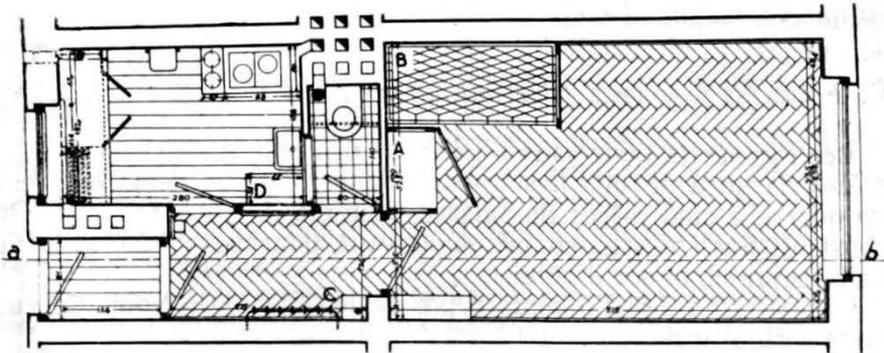
Chaque bâtiment contient 48 logements d'un seul type. Un seul palier conduit au couloir, d'où l'on accède aux logements. Le couloir est aéré de deux côtés et éclairé à l'électricité.

Les logements de type VII B (une pièce et une pièce et demie) sont desservis par une galerie de communication (voir page 93). Le bâtiment se compose de parties tout à fait normalisées qu'on peut répéter à volonté. Chaque partie comprend un logement d'une pièce et demie. Trois parties réunies forment deux logements de deux pièces et demie (soit une chambre en plus pour chaque appartement).

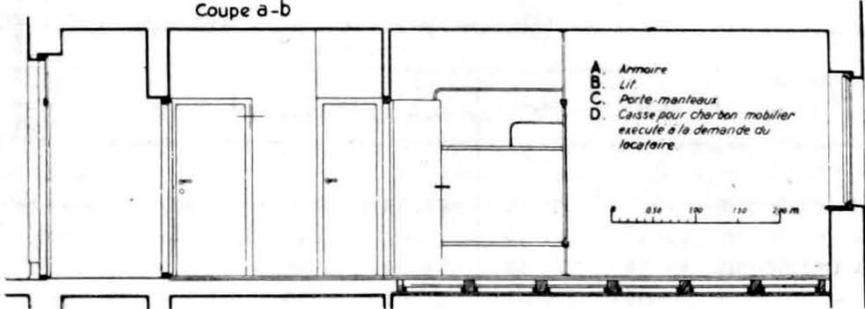
L'exiguïté des logements se trouve compensée par des installations d'utilité publique et d'ordre social (buanderie mécanique, bains, écoles maternelles, salles de lecture, etc.), ainsi que par



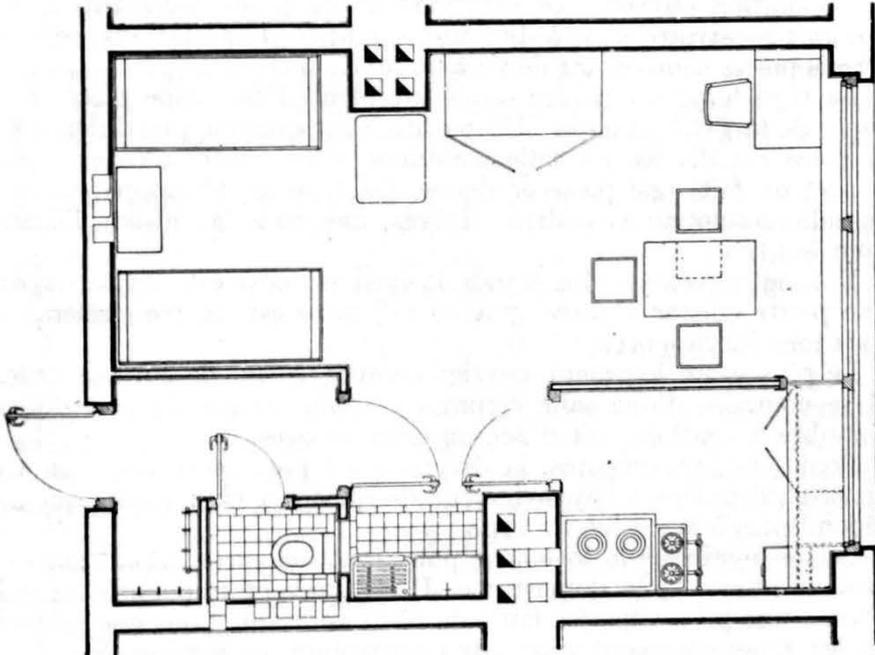
TYPE - VII B



Coupe a-b



TYPE R"



l'aménagement de cours-jardins avec installations pour les enfants (sablères, bassins d'eau).

C. *Fonds de logements pour militaires (FKW).*

Les logements pour sous-officiers se composent de deux à trois pièces de 40 à 58 m². Les appartements pour officiers comptent de quatre à cinq pièces (la surface utile est de 70 à 114 m²). On construit aussi des garçonnières souvent pourvues d'une salle de bain, genre chambre d'hôtel.

Comparaison des différents types de logement, du point de vue de la surface utile :

Nombre de pièces	Institutions					
	FKW	WSM	ZUS Série I	ZUS Série II	TOR Maisons isolées	TOR Immeubles collectifs
	m ²	m ²	m^{2}	m^{2}	m^{2}	m^{2}
1 et 1 et demie	—	22-35	28-33	23-36	Max. 42	Max. 36
2 à 2 et demie	40-58	35-56	35	44		
3 à 3 et demie	43-58	54-87	53-60	60		
4	70-98	85-91	57-87	78		

Étant donné l'extrême pénurie de logements qui frappe surtout la population ouvrière, ce sont surtout de petits logements qu'il faudrait construire, c'est-à-dire une quantité d'habitations de une à trois pièces comportant de 20 à 60 m² de surface utile.

Le type le plus répandu est le logement d'une seule pièce. Les types de la TOR, et de la ZUS parfois, sont quelque peu différents ; la pièce est divisée en salle commune avec cuisine-alcôve ; cela donne, en fait, une pièce et demie. Ce type se développe ensuite en salle commune avec deux alcôves, une pour la cuisine, l'autre pour le lit.

Dans les logements plus grands, la cuisine-alcôve est remplacée par une petite cuisine séparée (7 à 10 m²) qui s'est avérée préférable sous tous les rapports.

Le plus vaste logement ouvrier compte 42 m² de surface utile. Il se compose d'une salle commune, d'une cuisine et soit d'une chambre à coucher, soit d'une ou deux alcôves.

Pour les fonctionnaires, la diversité est plus accentuée ; on va de la garçonnière à l'appartement de quatre à cinq pièces qui ne répond plus à la notion du type.

Ce qui distingue le logement pour fonctionnaires, c'est l'emplacement réservé à la domestique. Il est souvent impossible de lui donner une pièce séparée, faute de place suffisante pour que celle-ci ait les dimensions conformes aux prescriptions en vigueur. Si même

on trouve la place nécessaire, c'est sûrement l'un des membres de la famille qui occupera la chambre et la domestique sera contrainte de placer son lit dans la cuisine. La solution la plus rationnelle est donc de lui réserver une alcôve séparée de la cuisine par une portière.

Les installations sanitaires sont plus modestes dans les logements ouvriers : un lavabo et un évier, rarement une douche ou une baignoire courte. Les logements de fonctionnaires ont, en général, une salle de bain ; les W.-C. sont parfois dans la salle de bain, parfois séparés.

La loi admet l'installation de salles de bain et de cabinets d'aisance sans fenêtre extérieure, s'il y a installation d'eau courante.

D. *Société des habitations ouvrières (TOR)*¹.

La sphère d'action de la TOR s'étend sur toute la Pologne. Elle se borne à construire des logements pour la population ouvrière pauvre. C'est le salaire moyen des ouvriers qui détermine les normes à appliquer dans l'établissement des plans-type ; la superficie du logement et son équipement sont fonction de la capacité de paiement du futur locataire.

On a donc admis deux règles fondamentales : le maximum de salaire, 250 zloty par mois, et le maximum de surface utile du logis, 36 m² et 42 m², selon le type de construction. Ces limites sont destinées à empêcher la population plus aisée de jouir de l'assistance financière de l'État qui, dans ce domaine, doit être le privilège des classes pauvres.

La limite minimum de surface utile, c'est la superficie nécessaire pour loger, tant bien que mal, une famille de quatre ou cinq personnes. Dans les conditions actuelles, cette superficie égale 28 à 30 m² ; un logis moins vaste ne saurait être qualifié de logement.

L'écart entre le maximum et le minimum de superficie habitable n'est pas équivalent à celui qui atteint le salaire dont le minimum peut être voisin de zéro. Il est donc bien difficile d'élaborer des types stables correspondant absolument aux prémisses théoriques que la TOR a posées.

Il est un autre facteur qui fait obstacle à l'établissement de types à appliquer généralement sur tout le territoire polonais, c'est la difficulté d'obtenir des terrains propres à la construction en masse, donc des terrains suffisamment grands et à bon marché. La question du terrain, si essentielle pour toute construction, devient donc d'une importance toute particulière lorsqu'il faut satisfaire aux besoins de la population la plus pauvre.

Néanmoins, la TOR poursuit les travaux entrepris et aboutira certainement à établir quelques types fondamentaux.

¹ Voir annexe page 125.

Pour caractériser les résultats obtenus par la TOR, voici quelques exemples typiques :

Exemple N° 1 :

Lieu : Colonie d'habitation nouvelle très proche d'une ville de province où une grande usine d'État vient de s'établir.

But : Logements pour les ouvriers travaillant dans cette usine.

Terrain : Terrain à bon marché, appartenant à l'État; situé près d'une forêt.

Type de construction : Maisons jumelées.

Type de logement : Il y en a deux :

Type A. — Description	Surface utile en m ²	Pourcentage de la surface utile totale
1. Une entrée avec escalier, d'où accès à la cave et aux combles	5,8	16,4
2. Une cuisine	7	19,8
3. Une salle commune avec alcôve	22,6	63,8
Surface utile totale	34,4	100

Le logement est pourvu d'une cave et d'un grenier. On pourrait également mettre à profit les combles et y obtenir encore une chambre de 12 m² sans avoir à refaire la toiture ni les murs extérieurs.

Installations. — Conduite d'eau dans la rue. Pas de canalisation d'égouts. Éclairage électrique.

Construction. — Fondations en pierre de taille : murs extérieurs creux, en brique avec couche d'air isolante, employés fréquemment dans la région en question, planchers et toit en bois ; couverture en carton bitumé.

Type B. — Description	Surface utile en m ²	Pourcentage de la surface utile totale
1. Entrée avec descente dans la cave	2,6	7,3
2. Cuisine	6,1	16,7
3. Salle commune avec alcôve et accès au grenier	27,4	76
Surface utile totale	36,1	100

La mise à profit des combles donne une chambre de 14 m².

Installations. — Comme pour le type A.

Exemple N° 2 :

Lieu : Nouveau quartier d'habitation d'une ville.

But : Logements pour les ouvriers des entreprises municipales.

Terrain : La ville dispose d'une superficie suffisante de terrain aménagé.

Type de construction : Maisons isolées contenant chacune quatre logements identiques : deux au rez-de-chaussée, deux à l'étage.

Description	Surface utile en m ²	Pourcentage de la surface utile totale
Entrée	2	5
Lavabo	1	2,5
Cuisine	7,8	19,8
Deux pièces	28,8	72,7
Surface utile totale	39,6	100

Il y a encore pour chaque logement une cave et pour deux logements un grenier commun.

Installations. — Alimentation d'eau, canalisation d'égout et éclairage électrique.

Construction. — Fondations et murs extérieurs en maçonnerie de brique ; planchers et toit en bois ; couverture en carton bitumé.

Exemple N° 3 :

Lieu : Colonie indépendante de la ville aux environs de carrières dont l'exploitation est en cours.

But : Logements pour les ouvriers travaillant dans les carrières.

Terrain : Appartenant à l'État, boisé, éloigné des cités existantes, donc à bon marché.

Type de construction : Maisons isolées d'un étage, rez-de-chaussée et mansarde contenant chacune quatre logements : deux au rez-de-chaussée, deux mansardés.

Description	Surface utile en m ²	Pourcentage de la surface utile totale
<i>Logements du rez-de-chaussée.</i>		
Entrée	2,8	6
Cuisine avec garde-manger	13	30
Deux pièces	27,9	64
Surface utile totale	43,7	100

Chaque logement est en outre pourvu d'un petit grenier et d'une cave accessible par le plancher de la cuisine.

Description	Surface utile en m ²	Pourcentage de la surface utile totale
<i>Logements mansardés.</i>		
Entrée avec escalier	3,8	12
Cuisine avec garde-manger	8,5	28
Chambre	18	60
Surface utile totale	30,3	100

Chaque logement est, en outre, pourvu d'une cave sous l'escalier et d'un petit grenier.

Installations. — L'eau potable est fournie pour le moment par les puits que l'on creuse, communs à quelques maisons ; on prévoit pourtant, dans un avenir rapproché, la pose de conduites d'eau. Pas de canalisation d'égout. Éclairage électrique.

Construction. — Fondations en pierre de taille ; murs extérieurs en madriers de pin ; planchers et toit en bois ; couverture de tuiles.

Exemple N^o 4 :

Lieu : Périphérie d'une grande ville.

But : Habitations pour les sans-logis, expulsés de taudis que l'on démolit. La plupart sont des chômeurs qui ne travaillent qu'occasionnellement dans les travaux publics.

Terrain : La ville ne dispose pas d'une quantité suffisante de terrain à bon marché.

Type de construction : Maisons en rangée — largeur de façade de chaque élément : 4,13 m.

Description du logement	Surface utile en m ²	Pourcentage de la surface utile totale
Entrée	2,4	6,2
Cuisine	7,5	19
Salle commune avec galerie ouverte où coucher, au-dessus de la cuisine	29,1	74,8
Surface utile totale	39	100

Installations. — Pas de canalisation d'égout. L'eau potable provient de puits. Un puits pour toutes les dix maisons. Éclairage électrique.

Construction. — Murs en briques. Le plancher supérieur sert de toiture (en appentis). Couverture en carton bitumé.

Exemple N° 5 :

Lieu : Périphérie de la ville.

But : Logis pour les chômeurs.

Terrain : La ville dispose de vastes terrains.

Type de construction : Maisons isolées, parcelles de 80 m².

Description du logement	Surface utile en m ²	Pourcentage de la surface utile totale
Entrée	1,72	6,6
Garde-manger	1,32	5,1
Salle commune avec un renforcement pour la cuisine et une alcôve	22,96	88,3
Surface utile totale	26	100

Ni combles ni grenier ; par contre, un cellier au fond du jardin.

Installations. — Pas de canalisation d'égout. Un puits par dix maisons livre l'eau potable. Éclairage électrique.

Construction. — Fondations en briques. Murs extérieurs, soit un pan de bois avec remplissage et revêtement en planches clouées sur les montants ; soit mur creux en briques avec couche d'air isolante. Le plafond est remplacé par l'appentis. Couverture en carton bitumé.

Exemple N° 6 :

Lieu : Quartier ouvrier dans une ville industrielle (industrie minière).

But : Logements loués aux ouvriers travaillant dans les grandes usines et dans les entreprises municipales (loyer payé mensuellement).

Terrain : Terrain fort cher, étant donné que le sous-sol est en exploitation minière.

Type de construction : Immeubles à trois étages (l'escalier dessert quatre logements par palier).

Description du logement	Surface utile en m ²	Pourcentage de la surface utile totale
Deux types (différences minimales selon la disposition par rapport à la cage de l'escalier)		
Entrée	2,64	7,2
W. C. et salle de bain	2,50	6,8
Cuisine-alcôve	3,60	10
Salle commune	27,26	76
Surface utile totale	36	100

Chaque logement est pourvu, en outre, d'une cave et d'un grenier.
Services communs. — Buanderie et abri anti-gaz.

Installations. — Canalisation d'égout, conduites d'eau, éclairage électrique. Chauffage par poêles.

Construction. — Fondations et murs en briques. Planchers en fer, remplis de briques (système Klein); toit en bois. Couverture en carton bitumé.

Exemple N° 7 :

Lieu : Quartier ouvrier urbain.

But : Logements à louer par les ouvriers travaillant dans les usines voisines.

Terrain : La ville dispose de terrains aménagés.

Type de construction : Immeubles de quatre étages (l'escalier dessert neuf logements par palier grâce à une galerie extérieure).

Description du logement	Surface utile en m ²	Pourcentage de la surface utile totale
Entrée	1,9	5,5
Lavabo	1,1	3,2
Cuisine-alcôve	2,2	6,3
Pièce d'habitation	29,8	85
Surface utile totale	35	100

Chaque logement est pourvu d'une cave et d'un grenier.

Services communs. — Buanderie, sans installation mécanique.

Installations. — Canalisation d'égout, conduite d'eau, éclairage électrique, chauffage par poêles.

Construction. — Fondations et murs en briques, planchers en fer et briques (système Klein), toit en bois, couverture en carton bitumé.

3. LES INSTALLATIONS SANITAIRES DANS LES LOGEMENTS CONSTRUITS PAR LA SOCIÉTÉ DES HABITATIONS OUVRIÈRES.

L'approvisionnement en eau, l'enlèvement des eaux usées et autres installations similaires pour les logements ouvriers construits par la TOR visent à deux objets essentiels et d'ailleurs contradictoires : d'une part, satisfaire le plus possible aux conditions de l'hygiène moderne et, d'autre part, maintenir le coût de la construction dans les limites très réduites qui correspondent à la capacité de paiement des futurs locataires.

Il y a pourtant un minimum au-dessous duquel on ne peut pas descendre. Il ne peut être déterminé *a priori* en s'inspirant uniquement de considérations théoriques. Il faut, dans chaque cas, tenir compte des conditions de fait, à savoir la situation du terrain et le type de construction choisi.

Sur les terrains à bon marché situés loin du centre de la ville, il est beaucoup plus facile de satisfaire aux règles de l'hygiène que dans les quartiers urbains à grande densité. Dans le premier cas, on peut réduire les installations sanitaires au minimum ; au contraire, dans les immeubles locatifs à plusieurs étages, où la densité d'habitation est grande, il faut des installations plus considérables.

D'autre part, il arrive fréquemment que les terrains de banlieue à bon marché ne soient pas aménagés ; or, l'aménagement du terrain est beaucoup plus cher par mètre carré habité dans le premier cas que dans le second. Cette considération concourt avec celle qui précède pour faire prévoir des installations modestes dans le premier cas et, au contraire, des installations assez complètes dans le deuxième. Avant d'entrer dans le détail, rappelons que les maisons isolées deviennent généralement la propriété de l'habitant, tandis que, dans les grands immeubles, les logements sont loués à terme mensuel.

1. *L'approvisionnement en eau potable.*

a) *Maisons isolées.* — Si la banlieue est dépourvue d'un système d'adduction d'eau, ce qui est le cas pour la plupart des terrains à bon marché que justement la TOR recherche pour ses colonies, on prévoit un nombre suffisant de puits dont l'administration et l'entretien sont à la charge de la coopérative des habitants ou de la commune. Tel est le cas dans les cités ouvrières de Lodz, Poznan-Naramovice, Lublin, Lwow, etc. Il y a pourtant des cas où, la cité ouvrière (maisons jumelées) étant située à proximité d'une rue dotée d'une canalisation d'eau, chaque logement est alimenté directement (Gdynia, Moscice, etc.). Mais on observe alors le phénomène suivant : les terrains dotés d'une distribution d'eau sont très chers et grèvent considérablement le coût total de la construction ; aussi, en fin de compte, les logements ne sont-ils que difficilement accessibles aux ouvriers.

b) *Immeubles collectifs.* — Si la rue est pourvue d'une canalisation d'eau, la TOR alimente chaque logement en eau afin d'exploiter totalement l'aménagement du terrain.

2. *L'enlèvement des eaux usées.*

a) *Maisons isolées.* — L'approvisionnement en eau entraîne la nécessité de prévoir des canalisations d'égout, mais il est absolument impossible, financièrement, de pourvoir les petites habitations de cabinets d'aisance avec tout-à-l'égout ou même, simplement,

avec fosse septique. Les cités de la TOR qui ont été dotées du tout-à-l'égout (Gdynia, Moscice, etc.) sont des exemples plutôt négatifs du point de vue financier.

On construit donc des cabinets d'aisance situés hors de la maison. On creuse une fosse et on place dessus une baraque en bois, le tout est très primitif. L'enlèvement des matières se fait par des voitures de vidange, communales ou privées.

Cette manière de faire n'est pas mauvaise sous le rapport sanitaire, à condition que les maisons soient éloignées les unes des autres. Elle est difficile à appliquer dans le cas de maisons en rangée, car la densité de population augmente. Or, il serait justement très important, dans ce dernier cas, de trouver une bonne solution, car c'est le mode de disposition le plus économique des habitations.

b) *Immeubles collectifs*. — Les logements ouvriers y sont toujours pourvus du tout-à-l'égout (W.-C. et évier de la cuisine). La canalisation est le plus souvent raccordée à l'égout public (Katowice, Poznan-Zadawadie, etc.), mais, parfois, on est contraint de relier la canalisation à une fosse septique, comme, par exemple, à Borislav. Parfois encore, les eaux ménagères vont à l'égout public et les W.-C. sont reliés à une fosse septique (Myslowice).

3. Installations de bains.

a) *Maisons isolées*. — Non seulement on ne peut installer de bains dans chaque logement, mais on ne peut non plus prévoir de salles de bain communes, les frais étant trop élevés.

b) *Immeubles collectifs*. — Ici encore, il serait trop cher d'installer une salle de bain dans chaque logement. D'ailleurs, lorsque celui-ci n'a que 36 m² de superficie habitable, il n'y a pas de place pour une baignoire. Ce n'est qu'à Katowice (projet de 1935) que l'on a prévu une petite salle de bain avec W.-C. et baignoire courte (bain de siège). Encore n'a-t-on installé que la tuyauterie, et ce sera au locataire d'installer la baignoire, s'il en a les moyens, ce qui sera d'ailleurs facile. L'eau chaude sera fournie par un chauffe-bains en métal à double enveloppe. Le chauffage au charbon est le plus économique. Dans tous les projets actuels de la TOR, on prévoit l'installation d'une salle de bain commune pour dix à vingt logements.

4. Buanderies et séchoirs.

a) *Maisons isolées*. — La lessive se fait dans la cuisine, qui a les dimensions voulues, et le linge sèche dans le grenier.

Le projet de Lodz (1934) a prévu une annexe, mais cette solution augmente trop le coût de la construction. Il faudra encore une série d'expériences pour que le problème soit résolu.

b) *Immeubles localifs*. — La lessive est, en principe, éliminée

du logement. On prévoit des buanderies communes au sous-sol et des greniers où sécher le linge.

5. *Chauffage.*

Dans tous les types de construction, on préconise le poêle en faïence, non émaillé pour les logements les moins chers et émaillé pour les immeubles collectifs.

Ces poêles doivent être de bonnes dimensions ; le chauffage est d'une grande importance en Pologne, ainsi, d'ailleurs, que l'isolation thermique des murs extérieurs, car le climat est très rigoureux ; il faut se rappeler que les ouvriers se chauffent selon leurs moyens, c'est-à-dire insuffisamment.

Le chauffage central est trop onéreux, à la fois quant à l'installation et à l'exploitation, pour être appliqué dans les logements ouvriers. Une exception pourtant : la cité des Établissements d'aviation d'Okęcie, où l'énergie est fournie par l'usine centrale.

6. *La ventilation.*

La ventilation se fait par des cheminées d'appel ; elle est indispensable dans les cuisines, cabinets d'aisance, garde-manger, etc. Les pièces d'habitation ne sont ventilées que si les logements sont accolés dos à dos.

7. *L'éclairage artificiel.*

Comme les colonies de la TOR sont placées soit à la périphérie des grandes villes, soit auprès de grandes usines, il est toujours possible de doter les logements de l'éclairage électrique. Le prix de l'électricité étant exagéré, on ne l'emploie que pour l'éclairage, en réduisant le nombre des lampes au minimum. Les fils conducteurs sont revêtus d'une gaine de métal et posés sous l'enduit des murs. La TOR ne se charge que de l'installation intérieure ; ce sont les sociétés électriques, toujours en quête de clients, qui se chargent de la relier à leurs canalisations.

8. *Installations diverses.*

Dans les villes où il existe des canalisations de gaz, la TOR installe un fourneau à gaz dans chaque logement ouvrier à côté du fourneau à charbon (Varsovie-Rakowiec).

Dans ces derniers projets, la TOR prévoit dans chaque immeuble un abri anti-gaz installé selon les prescriptions de la Ligue nationale de défense aérienne.

4. L'HYGIÈNE DE LA CONSTRUCTION.

I. *L'humidité.*

Pour lutter contre la pénétration de l'humidité par capillarité, on place deux couches isolantes en plaques de feutre imprégné d'asphalte ou en carton bitumé ; l'une au ras du sol et l'autre un peu plus haut.

Contre les infiltrations latérales, on isole la face verticale extérieure des murs souterrains par un enduit de ciment et une couche d'asphalte posée à chaud ou seulement par imprégnation d'asphalte.

2. *Préservation contre les intempéries.*

a) Dans le district de Varsovie et les régions de l'est, la valeur thermique du mur extérieur doit, en vertu de la loi, correspondre à celle d'un mur plein d'une épaisseur de deux briques (55 cm.). Dans les régions sud et ouest, cette valeur minimum est réduite à celle d'une brique et demie, soit 41 cm.¹

b) Si la maison est pourvue de combles, le plafond supérieur est isolé par une couche de torchis de 10 à 15 cm. d'épaisseur, composée de copeaux de bois avec de la chaux, de gravats de briques ou de béton cellulaire.

Dans les maisons à toit plat, l'isolation thermique se fait par le moyen de plafonds creux en béton armé (coffrage intérieur) ou par l'emploi de béton de scories, de béton cellulaire, etc.

Pour l'étanchéité, on a le plus souvent recours au carton bitumé et autres matériaux analogues.

c) Le climat impose l'emploi de doubles fenêtres. Il y a trois types courants : le système dit « polonais », où la fenêtre extérieure s'ouvre à l'extérieur et la fenêtre intérieure à l'intérieur ; le système à châssis, où les deux fenêtres s'ouvrent à l'intérieur ; le système dit « suédois », où les deux fenêtres sont vissées et s'ouvrent à l'intérieur.

3. *Ventilation.*

La ventilation est réglée par les prescriptions locales. En principe, chaque pièce devrait communiquer avec une cheminée d'appel.

¹ Voir S. SYRKUS : « Le mur extérieur » (Rapport au quatrième Congrès international d'architecture moderne à Athènes), *Annales techniques*, N^o 44, 45, 46, 1933.

4. *Aération.*

Les vasistas, si répandus autrefois, sont à présent presque hors d'usage, car ils contribuent plutôt à refroidir les pièces qu'à renouveler l'air. Les instructions domestiques des coopératives et des maisons collectives apprennent aux habitants qu'ils n'aéreront leurs pièces d'une façon radicale qu'en ouvrant leurs fenêtres toutes grandes. Comme ce procédé ne refroidit ni murs ni les meubles où la chaleur est accumulée, l'air frais regagnera la température intérieure dès que la fenêtre sera fermée.

On ne s'écarte de ce principe que pour les cuisines ; en effet, l'appel fait par la cheminée est insuffisant pour évacuer l'air vicié. On pourvoit donc les fenêtres d'un châssis à soufflets qui peut rester ouvert pendant qu'on fait la cuisine.

5. *Insonorité.*

Lorsqu'il s'agit de maisons à bon marché, la question est reléguée au second plan. On ne s'en occupe sérieusement que pour les salles de spectacles, de conférences, etc.

Pour les habitations, on se borne à employer des procédés assez rudimentaires :

a) On fait des planchers en bois, car il est mauvais conducteur du son. Ils sont isolés par un remplissage en torchis.

b) Si le plancher est en fer ou en béton, la question est plus difficile. Le système consistant à insérer entre les matériaux durs et vibrants des matières molles telles que caoutchouc, molleton, etc., n'est pas d'une application facile, car il affaiblit considérablement la valeur statique de la construction. On monte les cloisons sur une semelle en liège de 3 ½ cm. d'épaisseur. On fait de même entre la cloison et le plafond ; ce procédé donne de bons résultats, même si la cloison est vibrante.

On pose parfois le parquet sur des lambourdes en intercalant des feuilles de feutre ou de carton bitumé à la fois entre le plancher et les lambourdes et entre les lambourdes et le parquet. Ces feuilles, étant retroussées et couvertes par la plinthe, interrompent le contact entre les murs et le plancher.

Les murs en briques de 27 cm. d'épaisseur sont considérés comme suffisants sous le rapport de l'insonorité.

Les murs intérieurs et le remplissage de la charpente se font de préférence en matériaux isolants, tels que pavés de sciure, carreaux de liège, héraclite, béton cellulaire, etc.

6. *Enlèvement des ordures ménagères.*

Seules les maisons de luxe possèdent des « dévaloirs ». Les essais que l'on a faits dans les habitations ouvrières n'ont pas donné de

résultats satisfaisants ; au début, les installations n'étaient pas conformes aux règlements de l'hygiène.

Il est un système qui consiste à placer dans chaque cuisine une trappe hermétique donnant sur une gaine verticale ; celle-ci sert à la fois de conduite-chute et de cheminée au four placé à la cave dont le foyer brûle intégralement les détritux. Mais ce système est très coûteux. On se borne donc à jeter les ordures dans des seaux et la ville en assure l'enlèvement. On distingue les boîtes à ordures, qui disparaissent, et les seaux en métal. Ceux-ci sont munis d'une pédale qui ouvre le couvercle juste le temps nécessaire pour y précipiter les ordures. Comme ils sont normalisés, on peut facilement remplacer les seaux pleins par des seaux vides. Ils sont placés dans la cour, sur un support en béton, à l'abri de l'humidité, pour que la fermentation ne se fasse pas trop rapidement, et sont dissimulés.

7. *Le battage des tapis.*

Il se fait dans la cour ou sur le toit. Il faudrait prévoir dans la cour une place réservée et abritée et déterminer les heures de battage.

Les règlements pour l'utilisation des locaux déterminent d'abord le mode d'emploi des installations — surtout des installations de gaz — l'aération des pièces, les heures où le bruit est interdit et les heures où l'on peut battre les tapis.

En dehors de ces règlements, le service d'inspection sanitaire a pour objet de maintenir la salubrité des locaux et le service d'inspection technique se préoccupe de l'entretien des immeubles.

Chapitre IX.

L'ORGANISATION DES TRAVAUX DU BATIMENT.

I. LE CONSTRUCTEUR.

Nous avons vu que le rôle de l'État a été de déterminer les directives de la construction par la voie législative. Il accorde des crédits et en contrôle l'utilisation. Ceux-ci parviennent aux particuliers ou aux sociétés qui construisent, par l'intermédiaire des comités municipaux d'urbanisme. Les particuliers et sociétés sont libres de construire comme ils l'entendent.

L'État ne construit lui-même que dans certains cas particuliers, soit par l'intermédiaire d'organismes spéciaux tels que le Fonds de logement pour les militaires ou la Société de construction des

Offices des assurances sociales, soit en le faisant directement lui-même pour les fonctionnaires et employés de l'État¹.

Les municipalités déploient une activité parallèle à celle de l'État, soit en utilisant les fonds que celui-ci met à leur disposition, soit en se servant du crédit communal (Caisses d'épargne communales). Leur rôle est surtout de venir en aide aux sans-logis par la construction de baraquements et de maisons à bon marché.

Jusqu'en 1931, ce sont les coopératives d'habitation et de construction qui jouent le rôle le plus important en matière de construction. Depuis lors, l'initiative appartient de plus en plus aux particuliers, en raison surtout du fait que les coopératives ne trouvent plus les mêmes facilités pour placer des emprunts ; d'autre part, les coopératives de propriétaires perdent leur raison d'être au fur et à mesure que l'État ouvre des crédits aux particuliers désireux de construire et encourage la construction de maisons individuelles.

Il y a aussi des capitalistes qui construisent sans l'assistance financière de l'État.

2. LES ORGANES DE LA CONSTRUCTION.

Les modalités varient naturellement selon l'importance de la construction envisagée et selon que le client est un particulier ou une institution.

S'il s'agit d'un immeuble privé, celui qui désire construire confie l'exécution du plan et la conduite des travaux à un technicien (de préférence un architecte) qui, pour exercer ces fonctions, doit y être autorisé par le Gouvernement (la loi exige cette autorisation pour toutes les villes de la Pologne).

Exceptionnellement, s'il s'agit d'un gros chantier, le client engage un gérant qui trace le programme financier, effectue les démarches nécessaires pour assurer les capitaux voulus, revise les plans et les devis, passe les marchés, traite avec les entrepreneurs, etc.

Certaines institutions procèdent de la même façon. Les services de l'État et les organisations municipales confient la gérance de la construction à un comité composé de fonctionnaires et assisté d'experts. Ce comité est appelé à régler toutes les questions importantes. La surveillance incombe souvent au Conseil d'administration compétent (certains ministères et entreprises nationales sont dotés d'un service de construction) et toujours, en dernier ressort, à la *Chambre supérieure nationale de contrôle*.

Toutes les entreprises, sauf celles de l'État, sont soumises au contrôle du Comité municipal de développement de la ville, par l'intermédiaire duquel les prêts ont été consentis, et à celui de la Banque de l'Économie nationale, qui prête les fonds publics.

C'est dans le cas des sociétés coopératives que l'organisation

¹ Voir chapitre XVI.

devient réellement compliquée. Outre le contrôle technique et financier du Service municipal d'inspection, du Comité de développement de la ville et de la Banque de l'Économie nationale, elles subissent aussi la surveillance de l'Union des coopératives.

C'est l'Administration de la coopérative qui dirige la construction, soit par l'intermédiaire d'un fondé de pouvoirs, soit par un directeur spécialement désigné pour ces fonctions. Elle est à son tour responsable envers le Conseil d'administration, qui décide lui-même des questions essentielles, telles que le choix du terrain, l'établissement du programme, les emprunts à contracter, etc.

Quoi qu'il en soit, il y a toujours, dans chaque cas, trois organes à distinguer : le commettant, le technicien (architecte) et l'exécutant, c'est-à-dire l'entrepreneur. Dans certains cas, le technicien et l'exécutant ne sont qu'une seule et même personne : l'architecte organise lui-même le chantier. Il arrive aussi, notamment dans les voïvodies de l'ouest et dans la petite Pologne (Małopolska), que l'entrepreneur se charge d'établir lui-même le projet et d'exécuter la surveillance prévue par la loi.

Lorsqu'on subdivise les fonctions de l'architecte, c'est-à-dire que la préparation du projet est confiée à une personne ou à un service donné et la conduite des travaux à un autre, il se produit souvent une série de malentendus et d'erreurs, soit qu'il y ait mauvaise interprétation des idées de l'auteur du projet, soit qu'il faille introduire certaines modifications pendant l'exécution des travaux.

Il n'existe pas, en Pologne, de sociétés industrielles spécialisées dans le bâtiment, c'est-à-dire organisées et outillées uniquement pour préparer et mener à bien la construction d'immeubles destinés à l'habitation et les vendre une fois terminés. Les efforts tentés dans ce sens n'ont pas abouti, et c'est très compréhensible. Il faudrait, en effet, que le bâtiment connaisse une activité continue, fondée sur un programme de grande envergure.

L'industrie du bâtiment est donc régie par les circonstances et les individus. L'initiative n'est pas coordonnée. C'est sur le chantier que l'on exécute la maison et qu'on y coordonne le travail des différentes branches de l'industrie, du commerce et des corps de métiers.

On peut diviser les travaux en trois groupes, à savoir :

1^o Le *gros œuvre*, qui comporte d'abord la transformation sur place des matières premières et des matériaux, la préparation des pièces de construction, les travaux de terrassement, de maçonnerie, de béton, de ciment armé, de charpente (en bois ou en fer) et, jusqu'à un certain point, ceux de la couverture. Chaque partie du gros œuvre est exécutée par le « maître » (maçon, charpentier, etc.).

Les matières premières sont le gravier, le sable, l'argile, les scories ; les matériaux sont le ciment, la chaux, les briques, les briques creuses, les plaques de céramique et de béton, les bois de charpente, les planches, etc.

2° Le *petit œuvre* comporte l'ajustement sur place de certaines pièces préparées à l'atelier et la pose de certains matériaux. Il s'agit des travaux de menuiserie, de serrurerie, de ferronnerie, etc., utilisant les matières premières correspondantes, c'est-à-dire planches de bois, zinc, fer, tôle, etc. Chaque ouvrage est exécuté par l'artisan spécialisé : menuisier, serrurier, plombier, etc.

3° Le *montage* porte sur certains éléments préparés entièrement à l'usine, tels que : ossature métallique, canalisations d'eau et de gaz, chauffage central, etc. C'est le monteur spécialiste qui exécute les travaux.

On ne peut d'ailleurs délimiter strictement ces trois catégories qui chevauchent l'une sur l'autre ; c'est ainsi que les travaux de peinture, de dallage et de fumisterie sont classés parmi le petit œuvre, bien que, par leur mode d'exécution, ils empiètent sur le gros œuvre. Certains travaux du gros œuvre, tels que les charpentes en fer et la pose des planchers en plaques de béton armé, rappellent plutôt le montage.

On se reportera à ce sujet au tableau ci-après. Un certain classement est utile pour mieux définir le rôle que joue l'industrie dans la construction et pour distinguer le mode d'exécution des divers travaux.

L'industrie du bâtiment produit les matériaux et les pièces de construction, mais ne s'occupe pas de l'organisation ni de l'exécution des travaux. Dans certains cas, pourtant, elle pénètre sur le chantier lorsqu'il y a lieu d'assurer une mise en place très exacte des divers éléments. Ceci se fait par l'intermédiaire de spécialistes. Exemple : lorsque l'on commande une ossature métallique à l'industrie du fer, le contrat comporte le montage sur place. De même, certaines maisons spécialisées, qui livrent la menuiserie, procèdent à la pose du matériel qu'elles fournissent et l'entretiennent pendant une certaine période de garantie (c'est-à-dire entre la réception provisoire et la réception définitive).

L'exécution des travaux est, en général, confiée à l'entrepreneur (particulier ou société). Il exécute le gros œuvre, dirige la marche du chantier, coordonne le travail des divers corps de métier. Les entrepreneurs bien organisés et outillés, c'est-à-dire ceux qui possèdent toutes les installations et ateliers nécessaires, deviennent de plus en plus rares en raison de l'instabilité des commandes et de la concurrence déloyale que leur font des entrepreneurs improvisés dont les prix sont bas, mais qui se rattrapent sur la qualité de l'ouvrage.

L'organisation du chantier dépend aussi du technicien à qui le client a confié la conduite des travaux. Ce dernier est rémunéré à forfait par le client ou encore proportionnellement au cubage ou au coût de la construction. La rémunération de l'entreprise se fait, au contraire, sur une base commerciale ; le contrat la détermine sur la base d'un devis comportant le prix de revient des maté-

Classement des divers travaux du bâtiment (à titre d'orientation)			
Travaux de	Catégories		
	Gros œuvre	Petit œuvre	Montage
Terrassement	+		
Maçonnerie	+		
Montage de l'ossature métallique			+
Béton	+		
Béton armé	+		
Charpente en bois	+		
Couverture et zinguerie	+	+	
Ravalements des façades et enduits intérieurs	+		
Mosaïques et carrelage	+		
Planchers, parquets, linoléum		+	
Xylolithe	+		
Menuiserie		+	
Serrurerie et quincaillerie		+	
Ferronnerie		+	
Peinture	+		
Vitrierie		+	
Fumisterie	+	+	
Divers (pavages, jardinage, antennes)	+	+	
Canalisation (vidage des eaux)			+
Alimentation en eau			+
Chauffage par vapeur ou par eau			+
Éclairage électrique			+
Sonnerie			+

riaux, les frais de main-d'œuvre et un certain pourcentage pour les frais généraux.

L'Entreprise sociale de construction, organisation coopérative créée pour exécuter les travaux des sociétés coopératives de construction, les entreprend en séries et accepte de ne pas dépasser un prix maximum fixé d'avance. Si, à l'achèvement des travaux, on s'aperçoit que les frais ont été moindres qu'on ne pensait, les économies réalisées sont partagées entre le client et l'entreprise ; si, au contraire, il y a dépassement, celle-ci en supporte entièrement la charge.

Les petites constructions privées s'exécutent souvent sans intervention de l'entrepreneur. C'est l'architecte qui les exécute pour le compte du client, et il est rétribué à raison d'un certain pourcentage du montant des travaux, ou sur la base d'une rémunération donnée par mètre cube de construction.

Étant donné les trois catégories principales que nous avons distinguées dans l'exécution des travaux et l'importance variable du rôle de l'entrepreneur, il y a une infinité de combinaisons possibles dans les modalités d'exécution. Si, cependant, on fait abstraction des travaux de montage qui sont nécessairement confiés à des spécialistes, on rencontre le plus souvent l'une des méthodes suivantes :

1^o Le client achète pour son compte les matériaux et engage les ouvriers. Son mandataire, qui est souvent l'architecte auteur du projet, organise et surveille la marche des travaux, en vérifie l'exécution et règle les conditions (méthode directe).

2^o Le client passe des contrats avec les différents corps de métiers ; l'architecte coordonne et surveille leurs travaux, vérifie les comptes et les règle (procédé administratif).

3^o Le client confie le gros œuvre à un entrepreneur et le petit œuvre aux différents corps de métiers. L'architecte surveille les travaux, donne ses avis et vérifie les comptes (procédé semi-administratif).

4^o Le client confie à l'entrepreneur tous les travaux, sauf ceux d'installation qui sont confiés à des maisons spécialisées. Le rôle de l'architecte est le même que ci-dessus (entreprise générale pour le gros et le petit œuvre).

5^o L'entrepreneur exécute la construction tout entière y compris les installations (entreprise générale).

3. LES CONTRATS D'ENTREPRISES.

Le choix de l'entrepreneur se fait :

a) A l'amiable sur la base d'un devis ; ce système se pratique :

1^o Pour les petites constructions privées. Les prix cités par l'entrepreneur sont vérifiés par le mandataire du client ;

2^o Dans le cas où certains ouvrages particuliers sont confiés à des spécialistes, les prix doivent cadrer avec le devis général de l'entrepreneur qui y a évalué le coût de ces travaux.

b) Par adjudication :

1^o Privée (trois soumissionnaires au minimum pour les services publics) ;

2^o Publique où n'importe quel entrepreneur est appelé à soumissionner. On exige alors un cautionnement de garantie.

La concurrence entre les entrepreneurs aboutit souvent à une lutte de prix qui se fait aux dépens de la qualité des travaux. Les

résultats ont été si déplorables dernièrement que les professionnels ont dû intervenir et les organisations sérieuses ont maintenant de moins en moins tendance à juger du caractère avantageux de soumissions sur le seul facteur des prix.

4. LES MARCHÉS.

La base du marché, c'est le contrat passé entre le client et l'entrepreneur. Il comporte, comme annexes :

- a) Le projet coté qui doit être soumis à l'approbation des autorités locales ;
- b) Certaines conditions d'ordre général telles que partage des responsabilités entre l'entrepreneur et les sous-traitants, assurances, responsabilité en cas d'accidents ;
- c) Les conditions techniques afférentes à l'exécution et au décompte des travaux ;
- d) Le devis qui précise le prix des divers matériaux et de la main-d'œuvre ;
- e) L'ordre et la marche des travaux et les délais fixés (graphique de mise en œuvre et d'achèvement des travaux).

Dans le contrat lui-même, on insère :

- Une définition précise de l'objet du contrat ;
- Le décompte des travaux ; c'est-à-dire les acomptes à verser sur le prix des matériaux ou sur les travaux à forfait ;
- La dépense maximum ;
- L'établissement des mémoires, etc. ;
- Le délai d'exécution et le délai de liquidation des dépenses ;
- Le montant de la caution ;
- La façon dont elle sera constituée et remboursée.

Il y a deux sortes de cautions ; la première a pour objet d'assurer que les stipulations du contrat seront respectées ; elle est de 5 à 10 % du coût de la construction ; elle est déposée par l'adjudicataire avant le commencement des travaux ou déduite du montant des premiers acomptes. Elle est remboursée dès que les travaux sont achevés, sauf retenues éventuelles en cas de retard.

La seconde, de 5 à 10 %, est déduite de tous les mémoires et sert de garantie pour la qualité des matériaux et la solidité du travail. Elle se rembourse un ou deux ans après la réception provisoire de l'immeuble, c'est-à-dire à l'expiration d'une période de garantie pendant laquelle l'entrepreneur est tenu de réparer toutes les malfaçons qui viendraient à se manifester.

Le contrat détermine également la compétence de l'inspecteur mandaté par le client et la façon dont les travaux sont liquidés.

En général, la *réception provisoire* a lieu dès l'achèvement des travaux, la *réception définitive* à l'expiration de la période de garantie.

Le contrat prévoit enfin le mode de règlement des réclamations et constatations.

Dans le cas d'un marché d'entreprise afférent à une petite construction privée, on se réfère généralement, pour ce qui concerne l'exécution technique, à l'un des cahiers des charges publiés par le Comité polonais de normalisation, par le Ministère de l'Intérieur, par le Ministère des Postes et par le Fonds de logement pour les militaires.

Chapitre X.

MÉTHODES EMPLOYÉES POUR DIMINUER LES FRAIS DE CONSTRUCTION.

I. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.

Le problème qui se pose, lorsqu'il s'agit de construire en masse des immeubles destinés à l'habitation, c'est d'adapter le « loyer économique » à la capacité de paiement du futur locataire ou propriétaire.

On tâche de résoudre le problème en agissant sur ses divers facteurs :

a) En matière financière, on réduit le taux de l'intérêt des prêts hypothécaires tout en étendant la période d'amortissement.

b) On limite le plus possible les frais des travaux techniques préliminaires et de l'organisation, c'est-à-dire de l'établissement des projets et devis, et de la direction des travaux. Signalons qu'en général, on est porté à sous-estimer l'importance de ces frais.

c) Parmi les entrepreneurs, on recherche les soumissionnaires dont les offres sont les plus avantageuses, c'est-à-dire que l'on cherche à tirer parti de la concurrence, souvent déloyale, qu'ils se font réciproquement. Certains font des offres qui sont manifestement en dessous du prix de revient normal et, naturellement, la qualité de l'ouvrage en souffre, surtout le petit œuvre.

La méthode la plus rationnelle consisterait à réduire les frais de construction en utilisant les procédés les plus modernes de technique et d'organisation, mais seules peuvent y avoir recours les grandes institutions qui possèdent les services techniques voulus et ont acquis l'expérience nécessaire. Encore se bornent-elles à faire soigneusement préparer les projets, dessins et devis et à conduire

consciencieusement les travaux, en laissant à l'entrepreneur le soin d'organiser le chantier.

Nous examinerons successivement les diverses mesures que l'on peut prendre pour réduire les frais de construction.

2. RÉDUCTION DU TEMPS NÉCESSAIRE A L'EXÉCUTION DES TRAVAUX.

Cette mesure permet une économie d'intérêts sur le capital investi dans la construction.

Si l'on veut à tout prix accélérer la construction, on ouvre le chantier en avril et l'immeuble devrait être achevé à l'arrière-saison, de façon à pouvoir être habité au plus tard en décembre. Cette façon de procéder est possible dans le cas d'une petite maison, mais si le bâtiment est plus important (murs épais en briques), c'est justement au temps froid et humide de l'arrière-saison qu'a lieu l'exécution de la menuiserie, de la peinture, de la fumisterie, etc. Il est alors absolument impossible d'exécuter ces travaux sans recourir au séchage au coke qui absorbe des sommes considérables.

Lorsqu'il s'agit de construire un immeuble collectif à plusieurs étages en maçonnerie de briques — construction courante en Pologne — tout ce qu'on peut faire pour réduire la durée de la construction, c'est de commencer le gros œuvre en automne, profiter de la période des gelées pour installer la plomberie, préparer la menuiserie et hâter le petit œuvre dès le printemps pour le finir en été. Mais ce système présente aussi des inconvénients. Si l'on fait une maçonnerie en briques (construction « à l'eau »), le début tardif des travaux cause une série d'inconvénients. Il faut utiliser un mortier à prise rapide, sécher les locaux au coke, réparer tout ce que l'humidité des murs détériore, c'est-à-dire, la menuiserie, les poêles, etc. Il en résulte des frais qui dépassent souvent sensiblement les économies réalisées sur l'intérêt du capital investi. Si l'on veut donc presser les travaux dans toute la mesure du possible, il faut modifier la méthode de construction, c'est-à-dire, utiliser une ossature montée à sec et sur laquelle, par conséquent, les intempéries n'auront pas d'influence. Seule l'extrême pénurie de logements pourrait expliquer que l'on presse le plus possible les travaux tout en construisant à l'eau.

3. CHOIX DE TERRAINS A BON MARCHÉ, APTES A UN LOTISSEMENT RATIONNEL.

On se heurte ici à une difficulté que nous avons déjà eu l'occasion de signaler, à savoir que les municipalités ne disposent guère de terrains libres. Mais il y a encore d'autres difficultés, notamment l'absence de programme en matière d'exploitation du sol. On autorise souvent la création de parcelles dont la superficie ne correspond

pas aux moyens d'exploitation et d'aménagement. Il s'ensuit que les terrains où elles sont situées sont perdus pour tout programme de construction de grande envergure.

Souvent les terrains ne sont pas aménagés. Les bâtiments sont dispersés sur des territoires beaucoup trop étendus et les municipalités n'ont pas le temps d'exécuter même les travaux publics les plus rudimentaires assez rapidement pour aller de pair avec la construction des maisons qui poussent çà et là. Ces circonstances indisposent le public.

L'insuffisance des travaux publics est surtout une gêne considérable dans le cas de terrains à bon marché non encore gâchés par le parcellement et donc impropres à une construction de grande envergure. Leur aménagement exige alors une mise de fonds considérable qui, en fin de compte, les rend trop chers.

L'architecte s'efforce donc, en premier lieu, d'adopter ses plans à la forme et à la situation de l'emplacement où construire, en tenant compte le plus possible des principes de l'hygiène. Dans les circonstances les plus favorables, les résultats sont relativement satisfaisants, mais l'entourage ne correspond pas aux exigences de l'urbanisme.

4. STANDARDISATION DES PLANS ET DES ÉLÉMENTS DE CONSTRUCTION.

Ce n'est que dans certains cas isolés qu'il y a eu construction selon un modèle unique. Dans le cas d'un total de deux cents à trois cents logements construits simultanément sur le même emplacement — et c'est un maximum — on utilise toujours quatre à cinq types fondamentaux qui subissent à leur tour quelques modifications en raison de la forme, de l'emplacement (voir ci-dessus N^o 3).

Pourtant, il y a une série d'avantages à standardiser les plans, à savoir :

a) Le coût des pièces de construction est moins élevé, car les dimensions sont les mêmes ainsi que la portée des éléments de support. Il en va de même pour les cages d'escaliers, les toitures, la menuiserie, la quincaillerie, etc. ;

b) La main-d'œuvre a un meilleur rendement et l'entrepreneur peut donc consentir des prix plus avantageux ;

c) Les travaux peuvent être préparés avec plus de soin.

Si l'on fait abstraction de certains facteurs variables, tels que les circonstances économiques, il y a, dans le coût de la construction, deux éléments essentiels qui sont d'ailleurs en relation étroite l'un avec l'autre. Ce sont la préparation et l'exécution des travaux. Plus on apportera de soin dans les travaux préliminaires, plus

on fera d'économies dans l'exécution et meilleur sera le rendement. Il est évident que le dicton américain suivant est justifié : « Pour un dollar dépensé au bureau dans la préparation du travail, on fera dix dollars d'économies sur le chantier. »

Pourtant, le financier qui n'est pas du métier refuse de croire que, pour abaisser le coût de la construction, il faut augmenter les frais des travaux préliminaires. Au contraire, c'est sur eux que portent en tout premier lieu les efforts d'économie. Dans ces conditions, il est clair qu'il serait très avantageux d'utiliser des plans standardisés.

5. NORMALISATION DES PIÈCES DE CONSTRUCTION.

On a vu plus haut (chapitre IV) les efforts du Comité polonais de normalisation qui détermine chaque année une série de normes applicables à la menuiserie, à la ferronnerie, aux matériaux de construction, etc.

6. CIRCULATION A L'INTÉRIEUR DES IMMEUBLES LOCATIFS.

On évalue les frais de construction d'après le prix de revient du mètre carré de superficie habitable. Donc, pour diminuer le prix de revient, on s'efforce d'effectuer des économies sur la superficie non habitable, c'est-à-dire sur les communications.

En conséquence, chaque fois que les dimensions de l'emplacement permettent d'espacer les cages d'escalier, on organise une communication horizontale par galerie intérieure ou extérieure. D'après les prescriptions en vigueur, les cages d'escaliers ne peuvent pas être éloignées les unes des autres de plus de 50 mètres, car le milieu de la dernière pièce d'habitation ne doit pas être à plus de 25 mètres de la cage de l'escalier.

Le système des galeries horizontales devrait être appliqué surtout dans le cas d'immeubles élevés comportant des petits logements de 25 à 45 m² ; en effet, les ascenseurs coûtent cher et grèvent donc lourdement le prix de revient de la construction, même s'il y a quatre logements par palier (au sujet de la disposition des logements, voir le chapitre VIII).

7. CENTRALISATION DES SERVICES QUI PEUVENT ÊTRE ÉLIMINÉS DU LOGEMENT.

Il y a deux aspects à cette question :

a) Certaines fonctions ménagères s'effectuent mieux et à meilleur marché hors du logement minimum : chauffage, blanchissage, enlèvement des ordures, garderies d'enfants, etc.

b) Il en est d'autres que l'on est amené à éliminer du logement minimum, non parce qu'elles peuvent utilement constituer des services communs, mais en raison de la nécessité financière qui oblige à adapter le prix de revient à la capacité de paiement du futur locataire. On prévoit donc des salles de bain communes, des évier et cabinets d'aisance communs, faute de pouvoir en installer dans chaque logement, parfois faute de distribution d'eau ou de canalisation d'égout.

Souvent, on ne centralise les services dont il est question sous b) qu'à titre transitoire. Dans une partie des immeubles locatifs édifiés par la Société coopérative d'habitation de Varsovie, les locataires ont la possibilité de compléter à leur gré leur installation en faisant placer une baignoire et un évier, moyennant le remboursement du prix de revient. Cette méthode s'est avérée bonne. Elle diminue l'effort financier initial tout en réservant la possibilité d'équiper le logement de toutes les installations souhaitables. Pour atteindre au même but, on prévoit, dans les plans des petites maisons individuelles, la possibilité d'y ajouter une annexe ou d'exploiter les combles.

L'assistance financière de la Banque de l'Économie nationale n'est accordée que pour la réalisation du programme minimum et non pour des installations ou agrandissements ultérieurs, ni, non plus, pour l'établissement des services communs. Aussi, les locataires ont-ils des charges à supporter, en sus du loyer, pour l'utilisation des services communs ; elles sont déterminées par les prescriptions domestiques.

8. RÉDUCTION DU COÛT DE LA CONSTRUCTION AUX DÉPENS DE LA SOLIDITÉ, VOIRE DE LA DURABILITÉ.

Il serait théoriquement juste d'avoir recours à cet expédient si l'on pouvait démolir les constructions dites semi-permanentes, une fois terminée la période d'amortissement. Mais, dans la pratique, on ne se préoccupe pas de l'avenir, car ce sont les constructeurs de deuxième ordre qui ont recours à cet expédient, à savoir :

a) Les spéculateurs qui recherchent uniquement le bénéfice immédiat ;

b) Des particuliers mal informés qui ne savent pas qu'un immeuble à très bas prix leur reviendra cher en fin de compte, car ils auront des frais d'entretien considérables.

Cette méthode pour réduire le prix de revient des constructions est encore moins justifiée en Pologne qu'ailleurs. Le cas échéant, c'est au bois qu'on a recours, soit dans les constructions mixtes (planchers en bois et murs en briques), soit pour des maisons entièrement en bois. Mais on néglige souvent de protéger celui-ci contre

l'humidité, de le surveiller, etc. Il en résulte souvent des dégâts qui augmentent les frais d'entretien.

On pourrait, certes, avoir recours au bois pour la construction de logements à bon marché, mais il faudrait que la construction fût préparée et exécutée soigneusement. Or, ceci va directement à l'encontre des intentions du propriétaire qui veut se construire sa propre maisonnette au meilleur marché possible et ne tient compte que du coût initial.

Chapitre XI.

LE COÛT DE LA CONSTRUCTION.

Dans le chapitre précédent, nous avons examiné les diverses mesures auxquelles on peut avoir recours, pendant les travaux préliminaires, pour réduire le coût de la construction. Il est clair qu'il dépend aussi du jeu des circonstances économiques et des fluctuations de prix dans les différentes branches de l'industrie du bâtiment. Dans ce chapitre, nous examinerons les facteurs qui influent sur l'ensemble du coût de la construction.

I. QUALITÉ DES MATÉRIAUX ; LEUR EMPLOI.

Ces considérations dépendent directement des travaux préliminaires et de la normalisation.

Nous avons vu¹ que le Gouvernement polonais, par décret du 2 juillet 1923, a créé un Comité de normalisation rattaché au Ministère de l'Industrie et du Commerce. Son rôle est important, car il a voix consultative dans les travaux de tous les ministères. Le Comité a introduit un peu d'ordre dans la détermination de la qualité des matériaux et de leur emploi, et dans les méthodes de décompte et de réception des travaux. Pour ce faire, il a profité de l'expérience des diverses organisations industrielles. Il est composé de délégués des ministères, de l'Office central des poids et mesures, des Chambres d'industrie et de commerce, des syndicats professionnels et autres associations d'industriels et d'intellectuels.

Il est affilié à la Fédération internationale des Associations nationales de normalisation dont le Conseil compte d'ailleurs un membre polonais. Il a le souci de déterminer pour la Pologne des normes

¹ Voir fin du chapitre IV, page 66.

qui soient en concordance avec celles de la Fédération internationale.

Bien que le Comité n'existe que depuis dix ans à peine, il a fixé quatre-vingt-quatre normes dans le domaine de la construction, et l'usage s'est établi de s'y référer. Elles déterminent la notion de logis, les principes à appliquer dans la préparation des plans et dans la mise en œuvre de chaque nature d'ouvrage. Pour ce qui est des matériaux, elles portent sur le ciment, le sable, le plâtre, les tuiles, les pièces de menuiserie et de charpente, etc. Elles contribuent à diminuer sensiblement le coût de la construction.

2. LE TERRAIN.

Nous avons vu que, le plus souvent, c'est du seul hasard que dépendent les conditions d'un emplacement quant aux moyens de communication, à l'aménagement du sol et aux facilités industrielles.

La fourniture des matériaux ne peut être bien organisée que s'il s'agit d'une construction importante et centralisée. Elle est nécessairement désordonnée, donc onéreuse, pour les petits chantiers individuels disséminés dans la banlieue.

Il va de soi que la nature géologique du sol est tout à fait différente selon l'emplacement où l'on veut construire. Lorsqu'elle est particulièrement désavantageuse, les travaux de fondation peuvent coûter cher et peuvent même augmenter de 5 % le prix de revient total.

3. VOLUME DU BÂTIMENT ET NOMBRE D'IMMEUBLES.

Le volume du bâtiment ainsi que le nombre d'immeubles que l'on construit simultanément sur un même emplacement exercent une influence directe sur l'organisation et l'administration des travaux, la livraison des matériaux, la standardisation des logements et des pièces de construction, etc., donc sur le prix de revient unitaire.

4. DÉLAIS D'EXÉCUTION DES TRAVAUX.

Le délai d'exécution dépend des méthodes techniques employées. En Pologne, où l'on construit couramment en maçonnerie de brique, nous avons vu que la construction d'un immeuble s'étend généralement sur deux saisons, du mois d'août au mois de juillet de l'année suivante, la période des froids étant mise à profit pour les travaux de plomberie et la préparation des pièces à l'atelier. Si le gros œuvre est commencé dès le printemps, il est possible d'achever tous les travaux avant l'hiver, donc dans un délai de huit mois.

Ce sont les exigences d'ordre technique qui devraient régler les délais d'exécution. L'excès de hâte comme l'excès de lenteur entraînent fatalement l'augmentation des frais, soit qu'il soit difficile de se faire livrer les matières premières, soit que le travail en deux ou trois équipes de huit heures augmente sensiblement le coût de la main-d'œuvre. S'il y a excès de lenteur, ce sont les frais généraux qui augmentent, d'où perte sèche pour l'entrepreneur, tandis que le client perd l'intérêt du capital investi.

5. LE PETIT ŒUVRE.

La qualité des matériaux employés pour le petit œuvre fait varier sensiblement le coût moyen de la construction. Il s'agit le plus souvent des travaux suivants :

a) Le revêtement des façades. — De l'enduit simili-pierre en ciment (terrasite, felsitine, lithosite, etc.) jusqu'au revêtement en véritable pierre, en passant par la céramique, la différence du coût peut atteindre parfois 10 % des prix de revient total.

b) Les planchers. — Soit que l'on emploie des planches lavables simplement posées, soit que l'on fasse des parquets en chêne, soit qu'on utilise le linoléum.

c) Le fini des murs intérieurs. — Les travaux de peinture peuvent être plus ou moins soignés ; la qualité du revêtement peut aussi varier beaucoup (peintures à l'huile de différentes qualités, vernis, laques, plaques de faïence, etc.).

d) La qualité de la menuiserie peut également varier jusqu'à concurrence de 25 % du coût total de la construction.

e) Les installations intérieures peuvent être très diverses à la fois en quantité et en qualité.

6. LA MAIN-D'ŒUVRE.

Les salaires sont en principe réglés par les contrats collectifs régionaux conclus entre les entrepreneurs et les syndicats ouvriers.

Le syndicat des *entrepreneurs* de Varsovie publie chaque mois le taux obligatoire des salaires ; mais, en pratique, ils sont inférieurs à ce taux, surtout si l'employeur est un particulier. Les entrepreneurs profitent du fait que l'offre des bras est supérieure à la demande. Aussi les autorités publiques interviennent-elles pour assurer l'observation des contrats collectifs.

7. ASSURANCES SOCIALES ET AUTRES CHARGES.

Les frais de main-d'œuvre sont augmentés des surtaxes suivantes qui sont à la charge de l'employeur :

	%
Assurance-maladie	2,5
Assurance-retraite	1,9
Assurance-chômage	2
Fonds de travail	1
Assurance-accidents	2,7
Interruptions causées par le mauvais temps	1,2
Total	<u>10,3</u>

Pour les fonctionnaires, les congés obligatoires et les assurances sociales ajoutent une charge supplémentaire à leurs appointements, respectivement 9 et 5 %.

En outre, le prix des matériaux et les salaires sont grevés de 4 à 10 % pour couvrir les appointements des fonctionnaires (y compris les charges mentionnées ci-dessus), les transports, diverses cotisations, diverses dotations pour les instituts scientifiques, le Comité polonais de normalisation, etc.

8. LES CHARGES FISCALES.

Toutes les factures de l'entrepreneur sont frappées de deux taxes : la taxe sur le chiffre d'affaires, qui est de 1,50 % pour les immeubles destinés à l'habitation, et de 2,25 % pour tous les autres bâtiments.

Le droit de timbre est de 0,23 %.

Chaque entreprise paie patente. Le montant de la patente dépend du nombre maximum d'ouvriers employés : on paie 27 zloty pour quatre ouvriers et 10.800 zloty pour mille ouvriers.

L'impôt sur le revenu, qui est un impôt direct, ne porte pas sur les frais de construction.

9. LES CAPITAUX.

Lorsque la construction est faite au moyen des fonds publics, l'entrepreneur est payé comptant au fur et à mesure que les travaux avancent. La seule charge qui lui incombe est donc de payer l'intérêt du fonds de roulement.

S'il s'agit de constructions privées ou d'immeubles édifiés par des coopératives, la Banque de l'Économie nationale ne les finance que jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage. L'entrepreneur fait état, dans son prix de revient, d'un certain pourcentage pour couvrir son risque et pour les frais d'escompte commercial. Ce pourcentage dépend en conséquence de la réputation du client.

10. LE BÉNÉFICE DE L'ENTREPRENEUR.

On admet en principe que le bénéfice doit être de 5 à 10 %. Mais si la concurrence est forte, l'entrepreneur est souvent amené à renoncer à tout bénéfice pour maintenir son entreprise en activité. De toute façon, il n'en résulte qu'à des fluctuations limitées du prix de revient total : au maximum 10 %, tandis que les autres facteurs étudiés dans ce chapitre entraînent souvent un écart qui atteint 80 % entre la soumission la plus élevée et la soumission la plus basse.

11. COÛT DES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTION.

Le prix des matériaux est fonction des circonstances économiques et de la façon dont les différentes branches de la production sont organisées (cartels).

Le syndicat des entrepreneurs du bâtiment publie chaque mois des séries de prix. On admet que ceux du mois de mars correspondent à la moyenne annuelle.

Fluctuations des prix de détail des principaux matériaux en 1932, 1933, 1934, 1935 (prix des matériaux rendus à pied d'œuvre pour le mois de mars de chaque année).

Matériaux	1932	1933	1934	1935
	Zloty			
1. Briques (1.000 pièces)	75.—	58.—	62.—	60.—
2. Gravillon, par m ³	26.—	16.—	22.—	19.—
3. Sable, par m ³	8.—	6.25	7.—	6.—
4. Chaux, par 100 kg.	4.75	4.10	3.70	3.70
5. Ciment, par 100 kg.	12.10	10.—	5.40	5.60
6. Fer (profils), par kg.	0.525	0.43	0.43	0.32
7. Fers ronds, par kg.	0.475	0.40	0.32	0.32
8. Carrelage, par m ²	22.—	19.—	19.—	18.80
9. Bois de charpente scié, par m ³ .	75.—	55.—	70.—	60.—
10. Bois de charpente taillé, par m ³	55.—	42.—	53.—	47.—
11. Planches de pin, 22 à 25 mm. par m ³	53.—	35.—	48.—	46.—
32 à 38 mm., par m ³	60.—	46.—	58.—	53.—
12. Tôle de zinc, par kg.	1.24	1.03	0.98	0.88
13. Carreaux de faïence, par pièce.	0.45	0.32	0.30	0.30
14. Verre, épaisseur 1,8 à 2,2 mm., par m ²	4.50	3.80	4.50	3.50

Ces prix ne comportent pas la taxe fiscale dont sont frappés depuis le 27 octobre 1932 les chargements de matériaux de construction amenés à Varsovie. Ces taxes sont les suivantes :

0,80	zloty	pour	10.000	briques,
0,40	»	»	1 m ³	de sable et de gravillon,
0,02	»	»	100 kg.	de chaux,
0,07	»	»	100 kg.	de ciment,
1,00	»	»	1 m ³	de bois.

On ne fait remise de cette taxe que pour les constructions coopératives et pour celles qui sont entièrement à la charge du budget de l'État.

Autres matériaux.

Pour remplir les murs extérieurs dans la construction à ossature, pour les cloisons et pour le plancher dans les bâtiments en maçonnerie de briques, on utilise souvent des matériaux dont le poids spécifique est inférieur à celui de la brique : poterie, béton cellulaire, hourdis, plaques de liège, héraclithe, etc.

On ne les emploie naturellement que s'ils présentent des avantages par rapport à la brique quant à leur valeur isolante, leur poids et leur prix.

Le coût de la construction dans la maison à ossature est plus cher d'environ 10 % que dans une maison où les murs sont portants (maçonnerie de briques). En revanche, il y a augmentation du cubage intérieur, car ces murs sont moins épais.

Le premier de ces deux modes de construction présente de grands avantages, car la mise en œuvre est beaucoup plus rapide, les pièces peuvent être fabriquées à l'atelier sans interruption saisonnière et il suffit ensuite de les monter sur le chantier. Mais dans les conditions actuelles, où la construction est toujours le fait de l'initiative privée, on ne peut pas en tirer tout le profit possible.

12. LE COÛT DU MÈTRE CUBE DE BÂTIMENT.

Nous avons examiné les différents facteurs qui peuvent faire varier le coût du bâtiment par m³. Leur ensemble peut entraîner un écart de 30 à 40 % entre les prix d'immeubles conçus et exécutés en vertu de programmes à peu près analogues.

Nous donnons ci-dessous, à titre indicatif, quelques chiffres fondés sur les statistiques de divers organismes¹ dont nous avons examiné l'activité dans un chapitre précédent. Rappelons que leur

¹ Fonds de logement pour les militaires, Société des assurances sociales, Comité d'extension de la Ville de Varsovie, Banque de l'Économie nationale, Société des cités ouvrières et Société coopérative d'habitation de Varsovie.

activité est continue et se fonde sur des principes uniformes à la fois quant au programme, aux travaux préliminaires et à la mise en œuvre de la construction. Il est impossible de faire état de chiffres afférents aux constructions privées ou à celles des coopératives de construction.

Coût moyen de la construction par m³ dans un immeuble à plusieurs étages en 1932-1934.

	Zloty	Zloty
Gros et petit œuvre	32 à 37,50, en moyenne	34,75, soit 81,5 %
Installations	6 à 9,50, en moyenne	7,75, soit 18,5 %
Total, c'est-à-dire ensemble de la construction		en moyenne 42,50, soit 100 %

Dans une petite maison, en maçonnerie de briques, le coût du mètre cube est à peu près le même, à condition, cependant, que le petit œuvre soit de même qualité. Les économies que l'on peut réaliser portent surtout sur les fondations et sur le toit qui doivent naturellement être plus importants dans un grand immeuble.

Si la maison est construite en bois, la diminution du prix du mètre cube devient naturellement plus sensible, non, cependant, en raison de l'économie sur la construction, car elle est minime, mais plutôt parce que le petit œuvre et les installations sont de qualité inférieure. Le coût moyen du mètre cube s'établit ainsi :

	Zloty	
Gros et petit œuvre	27,50, soit	83,5 %
Installations	5,50, soit	16,5 %
Total (ensemble de la construction).	33,—, soit	100 %

ANNEXE.

LA SOCIÉTÉ DES HABITATIONS OUVRIÈRES.

C'est en avril 1934 que le Gouvernement polonais a créé la Société des habitations ouvrières.

La raison de cette mesure doit être cherchée dans l'évolution de la politique nationale pour combattre la crise du logement. On sait que, jusqu'à 1933, les diverses dispositions législatives promulguées par le Gouvernement ont provoqué la construction, soit d'appartements trop grands pour correspondre aux besoins essentiels de la classe ouvrière, soit de logements ouvriers beaucoup trop bien équipés pour s'adapter à la capacité de paiement des ouvriers. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé en 1934 d'intervenir, en réservant expressément une partie des crédits publics à la construction de logements ouvriers et en définissant de façon précise la nature et les caractéristiques de ces logements.

La Société des habitations ouvrières a été chargée d'exécuter cette mission. C'est officiellement une société anonyme, mais en réalité une institution d'utilité publique.

Les fondateurs de la Société sont : la Banque de l'Économie nationale et le Fonds de Travail, les Offices des assurances sociales et la Direction des Forêts de l'État. La Société dispose des ressources allouées par le Gouvernement à la construction de logements petits et à bon marché. (En 1934 : 3,5 millions de zloty, en 1935 : 7 millions de zloty.)

La Société accorde des crédits pour une durée maximum de cinquante ans et moyennant un intérêt annuel de 2 % (dans certains cas 1 %).

Le mandat de la Société a été défini de la manière suivante : « Construction de maisons pour des personnes sans fortune, vente et exploitation de ces maisons à des conditions conformes à la capacité de paiement des masses ouvrières. La Société construit des maisons au meilleur marché possible, comportant des logements de première nécessité, c'est-à-dire dont la superficie ne dépasse pas 36 m² dans les maisons collectives et 42 m² dans les maisons isolées. Pour remplir son mandat, la Société aménage et vend des parcelles construites, édifie des maisons pour la vente et la location ; éveille, dirige, contrôle et soutient l'initiative locale. La Société applique les principes de la normalisation et de la standardisation pour abaisser le coût de la construction. »

Il résulte de son statut que la Société peut construire des maisons d'habitation elle-même ; elle peut également accorder des crédits aux municipalités, aux institutions sociales, aux coopératives et aux établissements industriels. Le crédit comprend 80 % du prix de construction *avec le terrain aménagé*.

Le plan d'action projetait la construction d'environ 1.000 logements en 1934 et d'environ 2.000 logements en 1935.

Le prix d'un logement dans les maisons financées par la Société des habitations ouvrières (y compris le terrain) est en 1934 :

	Zloty
Dans les maisons collectives, en moyenne	6.200
Dans les maisons isolées, en briques, maisons jumelées avec installations pour l'enlèvement des ordures, environ	7.000
Dans les maisons isolées avec mur commun ou placées en rangées, en briques et sans installation pour l'enlèvement des ordures, environ	6.400
Dans les maisons isolées, avec mur commun, en bois, sans enlèvement des ordures, environ	4.700
Dans les maisons isolées et séparées, en bois, primitives, environ	2.800

Les règles que la Société applique sont les suivantes :

1° Les crédits peuvent être accordés pour la construction des maisons :

- a) *Pour une famille, destinées à la vente ;*
- b) *Isolées ou collectives, pour la location.*

2° Le rôle de la Société consiste à construire des groupes de maisons plus ou moins grands, en général sur des parcelles de terrain qui ne sont pas situées dans une agglomération.

3° La Société n'intervient que là où il y a des terrains propres à la construction de maisons ouvrières.

4° La construction d'une maison isolée, pour le compte d'un propriétaire privé, sur une parcelle étendue, n'est possible que là où le prix du terrain est très bas et si les installations sont très primitives.

Partout où les terrains sont chers, on construit des maisons collectives à plusieurs étages, en réduisant les mises de fonds au minimum.

5° La grandeur des parcelles doit être conforme aux conceptions directrices générales dont dépend la création d'une colonie ouvrière.

6° La construction des maisons ouvrières doit être conforme aux plans de construction déjà existants.

7° La Société attache une importance très grande au lotissement régulier des terrains destinés aux maisons ouvrières.

8° La Société s'interdit de financer deux logements pour la même personne.

Il n'y a aucun doute que les logements construits par la Société des habitations ouvrières sont inférieurs aux exigences et à la capacité de paiement de la classe la plus aisée du prolétariat polonais. Mais il est en même temps tout à fait certain que si la Société des habitations ouvrières réussit à fournir à tous les ouvriers polonais des logements du genre de ceux qu'elle construit, les conditions d'habitation de la classe ouvrière s'amélioreront beaucoup, et c'est là justement le but de la Société.

Titre III.

**L'ACTION DE L'ÉTAT
POUR ENCOURAGER LA CONSTRUCTION
D'HABITATIONS
ET PROTÉGER LES LOCATAIRES.**

Chapitre XII.

LES PROBLÈMES FINANCIERS QUE SOULÈVE LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION ET LA SITUATION FINANCIÈRE ÉCONOMIQUE DE LA POLOGNE.

Il n'est pas nécessaire de revenir sur l'acuité de la crise du logement en Pologne ni sur les causes de cette crise.

On sait à quel point l'accroissement naturel de la population est rapide puisque, de 1921 à 1934, elle a passé de 27,2 à 33 millions d'habitants. Les villes en subissent doublement le contre-coup, car le chômage agricole, qui affecte de quatre à six millions d'agriculteurs, provoque un exode considérable de la population rurale vers les villes. De 1921 à 1931, la population urbaine a passé de 6.608.000 à 8.689.000 habitants, soit de 24,6 % à 27,2 % de la population totale du pays.

Nous avons vu également les circonstances qui sont venues entraver la construction de logements et qui ont également atteint les particuliers et l'État lui-même.

L'absence de capitaux, qui fut le résultat de l'inflation du mark polonais, ne diminue guère après la stabilisation. La nouvelle monnaie, le zloty, créée en 1924 à la parité de 5,18 zloty pour un dollar, subit, elle aussi, un fléchissement de 44 % en 1925, en raison du déficit croissant de la balance commerciale. Ce phénomène entraîne un retrait massif de capitaux des banques et institutions d'épargne, bien que la Banque de Pologne ait élevé son taux d'escompte de 10 à 12 %.

Ce n'est qu'en 1926, grâce à la nouvelle stabilisation du zloty à 58 % du pair antérieur et parce que la balance commerciale laisse un solde actif, que la situation financière et les conditions du crédit commencent à s'améliorer. Le taux d'escompte est ramené à 8,5 % et l'intérêt légal descend de 24 % à 14 %. Le chiffre des dépôts dans les institutions de crédit augmente de 82 % en une année. Simultanément commence un afflux assez considérable de capitaux étrangers sous la forme d'investissements privés ou d'emprunts de l'État. Pourtant, le capital reste cher, le taux de l'intérêt privé dépasse considérablement le taux légal, le développement de la vie économique est plus rapide que l'afflux de capitaux et les circonstances restent donc peu favorables à la construction d'habitations.

Peu après commencent à apparaître les premières manifestations de la crise, qui provoque des retraits de capitaux de la part de l'étranger. La déflation de crédit atteint surtout les investissements

à long terme. Le fait que le taux d'intérêt n'augmente pas prouve que l'économie est en sommeil et que la demande de capitaux est peu considérable.

Le Gouvernement poursuit systématiquement une politique d'argent à bon marché et diminue le taux d'escompte jusqu'à 5 % en 1933. En 1934, les dépôts affluent dans les banques, car la thésaurisation diminue et la confiance renaît. Cet afflux ne cesse qu'au printemps de 1935, en raison de la politique gouvernementale qui tend à amener les capitaux privés à s'investir dans la construction d'habitations.

Toutes ces circonstances expliquent que la construction n'ait présenté aucun intérêt pour le capital privé qui cherchait des placements plus avantageux. D'autre part, la législation en matière de protection des locataires et la solvabilité très réduite de ceux-ci diminuaient considérablement le revenu des propriétaires d'immeubles, c'est-à-dire de ceux qui, professionnellement, auraient pu s'occuper de construire.

Voilà les raisons d'ordre financier pour lesquelles la crise du logement est devenue un problème de grande importance sociale et même nationale. L'intervention de l'État s'avérait indispensable et on pouvait la concevoir de deux façons : a) une assistance *active* consistant à fournir des crédits à la construction, à céder des terrains ou à prendre à sa charge tout ou partie des emprunts contractés pour construire ; b) une assistance *passive* consistant à accorder des facilités dans le domaine fiscal.

Enfin, on pouvait utiliser l'activité directe de certains offices publics en matière de construction.

Dans les chapitres qui vont suivre, nous analyserons l'assistance active et passive de l'État, sauf pour ce qui concerne la politique du sol qui a déjà été traitée au chapitre III de la présente étude. On trouvera également un exposé du rôle des institutions qui ont disposé des fonds publics et ont ainsi complété l'action de l'État.

Chapitre XIII.

LA LÉGISLATION FINANCIÈRE EN MATIÈRE DE CONSTRUCTION D'HABITATIONS.

1. Nous avons vu au premier chapitre qu'un décret du mois d'août 1919 avait créé un *Fonds national de logement*. Il était destiné à fournir des crédits aux municipalités ou à garantir les emprunts qu'elles contracteraient pour acheter des terrains et y

construire des logements petits, hygiéniques et à bon marché. Ces logements devaient être habités en premier lieu par les invalides de guerre et leur famille et par les employés et ouvriers chefs de famille nombreuse. D'autre part, les municipalités étaient tenues de consentir des prêts aux sociétés coopératives de logement, à diverses institutions sociales et aux particuliers.

Le montant total des prêts et garanties consentis par le Fonds sur un immeuble donné ne devait pas dépasser 95 % de sa valeur.

Le Fonds devait recevoir une dotation de l'État dont le montant, en raison de la dépréciation rapide du mark polonais, ne fut déterminé que pour les derniers mois de 1919 (15 millions de marks).

En exécution de ce décret, une instruction fixa de la façon suivante le taux de l'intérêt pour les prêts accordés par le Fonds national :

- 1 à 2 % pour les habitations ouvrières ;
- 2 à 3 % pour les logements composés de deux chambres et d'une cuisine et pour les logements destinés aux célibataires ;
- 3 à 4 % pour les logements plus vastes.

Il était même permis, à titre exceptionnel, d'accorder des prêts sans intérêt, au cas où il s'agissait d'un acte d'assistance sociale particulièrement important.

La définition du petit logement paraît certes un peu étrange. Selon cette définition, il s'agit de logements ayant au maximum six pièces et une cuisine et dont la superficie habitable ne dépasse pas 100 m². En Pologne, ces normes sont de beaucoup supérieures aux besoins réels de la classe ouvrière. Il faut cependant insister — une fois cette restriction faite — sur l'importance sociale du décret, car dans aucun des actes législatifs postérieurs, le but du secours financier de l'État n'est défini de façon aussi précise, à savoir la construction d'habitations « petites, hygiéniques et à bon marché », donc conformes aux besoins et aux possibilités des classes indigentes.

Malheureusement, les difficultés budgétaires, l'inflation et l'indolence des administrations communales, à qui incombait la tâche de construire les habitations et de distribuer les crédits, firent échouer la loi.

2. Celle du 26 septembre 1922 accuse un changement d'attitude. Les problèmes économiques l'emportent sur les préoccupations sociales. La nouvelle loi vise à stimuler l'initiative privée et à protéger la construction en tant que facteur contribuant à intensifier les investissements de capitaux. Comme la construction de petits logements ouvriers n'est pas suffisamment rentable pour intéresser les entrepreneurs privés, leur action s'engage dès lors dans une direction toute différente.

On connaît l'économie de cette loi. Elle crée auprès des municipalités des Comités de développement de la ville qui doivent cons-

truire par leurs propres moyens et stimuler en même temps l'initiative privée. Le Gouvernement s'oblige à accorder aux institutions émettant des obligations dites d'« habitation » une garantie dont le total est fixé à 20 milliards de marks polonais. Sur ces obligations, la Caisse nationale de prêts est tenue d'accorder des avances atteignant 80 % de leur valeur nominale. Pour couvrir les dépenses, le législateur prévoit des « taxes de loyer » dont le montant peut atteindre 300 % du loyer d'avant guerre¹ et il y ajoute des dotations spéciales de l'État et des communes. La rentabilité des immeubles construits en vertu de cette loi est fixée à un taux minimum dépassant de 2 % le taux de l'escompte de la Caisse nationale de prêts.

Le taux de l'intérêt à percevoir sur les crédits engagés dans la construction est uniformément fixé à 3 % et ne varie pas suivant la grandeur des logements construits. Il est pourtant réduit à 2 % pour les communes et les coopératives de construction.

3. Cette fois encore, la situation monétaire met obstacle à l'application de la loi. Après la création du zloty, celle du 29 avril 1925 vient préciser à nouveau la forme et l'importance de l'aide financière publique à la construction. Elle ne modifie pas essentiellement les règles de distribution des crédits, mais fixe avec plus de précision la source de ces crédits :

a) Ce sont tout d'abord les ressources dont dispose le *Fonds économique national* (créé à la suite d'un emprunt à l'étranger²). Ces ressources sont mises à la disposition des constructeurs sous forme de crédits à court terme pendant la durée de la construction. Leur montant ne peut dépasser 80 % du coût total de la construction, y compris l'achat du terrain.

b) Les sommes obtenues de la vente des obligations et des lettres de gage dont l'amortissement s'étend sur une période de trente ans. Le produit de ces émissions doit servir à convertir en crédits à long terme les prêts à court terme consentis par le Fonds.

c) Enfin, il est créé un *Fonds public d'urbanisme* qui tire ses ressources d'un impôt spécial³.

Il prend à sa charge la différence entre le montant global des crédits à court terme accordés par le Fonds économique national et les recettes totales de la vente des valeurs de conversion. Il prend aussi à sa charge une partie des intérêts dus sur les crédits, les lettres de gage et les obligations.

On voit l'effort accompli pour assurer une solide base financière à la construction. Pourtant, la loi de 1925 n'a pas atteint tous les résultats qu'on en attendait ; elle a certes ravivé jusqu'à un certain point l'industrie du bâtiment, mais n'a guère remédié à la crise des

¹ L'énormité de ce taux s'explique par la dépréciation de la monnaie.

² Voir chapitre XIV, page 137.

³ *Ibid.*, pages 139 et 140.

petits logements. La raison en est la suivante : il n'y a pas de réglementation précise au sujet de l'utilisation des crédits, ni au sujet de la dimension des logements à construire ni au sujet du montant des loyers dans les immeubles en question.

4. Aussi, le *décret du Président de la République, du 22 avril 1927*, porte-t-il une attention toute particulière à la construction de petits logements ; il met au premier plan l'action des institutions sociales.

Nous examinerons l'économie de ce décret qui reste encore en vigueur, sous réserve de quelques amendements ultérieurs dont nous parlerons ensuite :

Les Comités municipaux de développement de la ville voient leur compétence sensiblement élargie. C'est à eux qu'il incombe de déterminer le programme des constructions nouvelles et d'en fixer l'ordre d'exécution.

Nous avons vu plus haut que le Fonds public d'urbanisme, créé par la loi de 1925, avait surtout pour objet de prendre à sa charge une partie des frais des emprunts émis et des prêts consentis par le Fonds économique national ; or, il ne pouvait pas tirer parti des ressources considérables dont il disposait, car le mécanisme de la loi précédente n'avait pas doté le Fonds économique national de crédits suffisants pour consentir des prêts à la construction.

Le décret de 1927 maintient donc l'existence du Fonds public d'urbanisme qui continue à encaisser les mêmes recettes, mais il crée le *Fonds national du bâtiment* qui se substitue au Fonds économique national et dont la tâche consiste précisément à accorder des prêts à court terme aux constructeurs et à en effectuer la conversion. Il tire ses ressources de la dotation du Fonds économique national, de certaines recettes du Trésor, de la vente de lettres de gage et d'obligations et de certains crédits transférés par le Fonds public d'urbanisme¹. C'est la Banque de l'Économie nationale qui se charge d'émettre les lettres de gage et les obligations. Celles-ci sont achetées principalement par l'Office des assurances sociales et par la Caisse d'épargne postale.

Le Fonds public d'urbanisme continue à couvrir la différence entre le montant des crédits à court terme et le produit réel des émissions et à prendre à sa charge une partie des intérêts à payer.

Le décret détermine ainsi l'ordre successif des institutions appelées à bénéficier du crédit de l'État : les communes urbaines, les coopératives de logements, les institutions et œuvres sociales, les coopératives de construction, enfin les autres personnes juridiques et les particuliers. Dans cet ordre, la priorité est accordée aux constructeurs de petits logements. Le montant des prêts à accorder est fixé comme suit : 90 % des frais de construction (non compris l'achat du terrain) pour les communes, les coopératives d'habitation, les institutions et œuvres sociales, sous réserve qu'il s'agisse d'immeu-

¹ Voir chapitre XIV, page 137.

bles réfractaires au feu. Ce pourcentage est réduit à 80 % pour les coopératives de construction et à 75 % pour les sociétés privées et les particuliers.

La gérance du Fonds national du bâtiment et du Fonds public d'urbanisme est confiée à la Banque de l'Économie nationale. Elle accorde directement les crédits aux emprunteurs, exclusivement sur la base des propositions faites par les Comités municipaux de développement. Elle fait auparavant évaluer l'immeuble qu'il s'agit de construire et procède au contrôle des travaux. Les frais qui en résultent sont imputés au Fonds public d'urbanisme.

5. En exécution du décret, le ministre des Finances prend, le 3 novembre 1927, un arrêté exécutif qui détermine avec précision le rôle des Comités de développement, le mode d'attribution des paiements et des conversions de crédits et les modalités d'établissement et de perception des impôts dont le produit doit servir à financer cette politique. Il fixe également l'intérêt à percevoir sur les crédits accordés.

Dans tous les cas, la moitié de l'intérêt est à la charge du Fonds public d'urbanisme sous réserve cependant que le débiteur verse un minimum de 4 %.

L'ensemble de ces dispositions a donc pour résultat de centraliser l'aide financière de l'État en la plaçant entre les mains de la Banque de l'Économie nationale ; en revanche, la répartition des crédits est décentralisée, puisqu'elle incombe aux Comités de développement des villes avec cette réserve que les contingents alloués à chaque Comité sont établis proportionnellement au montant des impôts perçus dans la localité.

6. Comme les recettes du Fonds public d'urbanisme continuaient à s'accroître et à dépasser la demande, un décret du 15 juin 1932 a sensiblement élargi son rôle. Il doit maintenant prendre à sa charge une certaine partie des emprunts à court terme et à long terme et les pertes et les frais résultant de l'aide financière à la construction.

7. L'arrêté exécutif du 3 novembre 1927 (voir plus haut, paragraphe 5) avait défini ce qu'il fallait entendre par coopératives de logement et coopératives de construction. Dans la première catégorie, on n'avait pas seulement classé celles qui réunissent des locataires, mais aussi celles qui avaient pour objet de permettre à leurs membres d'accéder à la propriété du logement construit pour eux. La deuxième catégorie groupait sans définition précise toutes les « coopératives », et le moins qu'on en puisse dire c'est que le caractère coopératif de certaines d'entre elles soulevait des doutes sérieux.

Un arrêté du 31 mars 1933 a modifié cette définition. Sont maintenant « coopératives de logement » celles qui sont propriétaires de leurs immeubles et dont les sociétaires ne sont donc que locataires. Les « coopératives de construction » sont celles qui ont pour

but de céder la propriété de leurs immeubles à leurs membres. Ces dernières sont moins favorisées, à la fois quant à leurs droits de priorité et quant au montant des crédits à leur accorder. Ce même arrêté fixe uniformément à quarante-sept ans la période d'amortissement des emprunts à long terme, des lettres de gage, et des obligations. Elle était auparavant de trente-six ans pour les lettres de gage et de vingt-cinq ans pour les obligations en vertu d'un arrêté du 15 octobre 1931.

Enfin, la part de l'intérêt incombant au débiteur était par ce même décret réduite à 3 %, le solde étant à la charge du Fonds public d'urbanisme ; mais un nouvel arrêté du 13 avril 1935 vient à nouveau d'élever ce taux à 4 %.

8. *La Silésie.* — En Silésie, la législation est différente. En vertu de la loi du 15 juillet 1924 (*Journal des lois de Silésie*, N° 75, pos. 497) elle constitue une unité administrative indépendante ayant à sa tête une Diète, un voïvode et un Conseil départemental ; elle possède également des finances et un régime fiscal à part.

La loi du 12 mars 1924 (*Journal des lois de Silésie*, N° 8, pos. 31) accorde aux coopératives de logements un droit au crédit public à concurrence d'un million de zloty par an. Le taux de l'intérêt est fixé à 1 % et l'amortissement s'étend sur trente-cinq ans. Cette loi a régi jusqu'à 1926 le financement de la construction.

La loi du 1^{er} décembre 1926 (*Journal des lois de Silésie*, 1926, N° 28, pos. 51) a créé le *Fonds économique de Silésie* qui a pour but de lutter contre le chômage en ranimant la vie économique, et plus particulièrement l'industrie du bâtiment. Le Fonds accorde des crédits à long terme avec garantie hypothécaire et moyennant un taux d'intérêt modique ; il tire ses ressources de taxes perçues sur les loyers (5 à 25 % sur les immeubles construits antérieurement), de taxes de sous-location, d'un droit de 10 % sur les entrées au cinéma, d'un impôt sur les automobiles.

Cette loi est amendée en 1928 (*Journal des lois de Silésie*, N° 4, pos. 7) sous l'influence du décret du Président de la République de 1927. Les ressources doivent servir non seulement à accorder des crédits à long terme, mais aussi à diminuer les intérêts perçus sur les sommes que l'Administration silésienne prélève sur l'*emprunt d'investissement*¹ et alloue à la construction. En somme, le Fonds cumule sur le territoire de la Silésie les fonctions exercées dans le reste du pays par le Fonds national du bâtiment et le Fonds public d'urbanisme.

Aux ressources déjà énumérées plus haut, le Fonds ajoute les suivantes :

- a) Les remboursements effectués sur les prêts accordés par le Fonds et par l'Administration silésienne.

¹ L'emprunt à l'étranger.

b) Une dotation annuelle du budget de la Silésie s'élevant au moins à 25 % des recouvrements budgétaires.

Pour la répartition des crédits, la priorité revient aux organes administratifs autonomes et aux coopératives de logements, sous réserve, pour ce qui concerne ces dernières, qu'elles ne soient pas destinées à faire acquérir la propriété des immeubles à leurs sociétaires.

La durée du prêt est au maximum de quarante-deux ans ; l'intérêt est de 2,5 % pour les coopératives et les institutions sociales qui peuvent emprunter jusqu'à concurrence de 90 % des frais de construction. Il est de 3 % pour les autres personnes juridiques et les particuliers ; dans ce dernier cas, le montant de l'emprunt ne peut dépasser 60 % des frais de construction s'il s'agit des organes administratifs autonomes, et 70 % pour tous les autres emprunteurs.

Un autre amendement est édicté en 1932 (*Journal des lois de Silésie*, N° 17, pos. 38)¹. Le Fonds obtient l'usage des ressources que l'Administration silésienne tire d'emprunts contractés auprès de l'Office des assurances sociales et de la vente d'immeubles appartenant au Trésor de la Silésie. Par contre, la dotation annuelle budgétaire est supprimée.

En outre, la période maximum d'amortissement est portée à soixante ans et l'intérêt à percevoir est élevé respectivement de 2 à 3 % et de 3 à 4 %. Enfin, la possibilité est prévue d'utiliser les ressources du Fonds pour créer de nouvelles exploitations agricoles et encourager la colonisation.

Chapitre XIV.

RESSOURCES UTILISÉES POUR FINANCER LA CONSTRUCTION.

Nous avons vu dans le chapitre précédent les modifications apportées à diverses reprises à la législation financière. Ces modifications ont évidemment affecté les ressources publiques allouées à la construction.

Nous ne reviendrons pas sur la législation antérieure à 1927 qui a déjà été étudiée ; nous examinerons ici les ressources dont dis-

¹ Le texte complet de la loi créant le Fonds économique de Silésie, compte tenu des amendements, a été publié au *Journal des lois de Silésie*, 1933, N° 22, pos. 46.

posent les deux organismes que le décret du 22 avril a créés ou maintenus en vigueur : le *Fonds national du bâtiment* et le *Fonds public d'urbanisme*.

I. RESSOURCES DU FONDS NATIONAL DU BATIMENT.

a) Nous avons vu dans le chapitre précédent que ce Fonds a repris les dotations du *Fonds économique national*. La principale était constituée par une partie du produit de l'emprunt 8 %, dit « emprunt Dillon », contracté par le Gouvernement polonais aux États-Unis d'Amérique.

Avant 1927, le Fonds économique national était administré par la Banque de l'Économie nationale, qui accordait directement les crédits aux constructeurs. A partir de 1927, date de la création du Fonds national du bâtiment, les sommes allouées à la construction furent tout d'abord virées au fur et à mesure de leur emploi, à la nouvelle institution, car le Fonds économique national n'avait pas été supprimé. Ce n'est que le 24 septembre 1934, que les capitaux du Fonds économique national ont été définitivement transférés au Fonds national du bâtiment, au total 145.200.000 zloty.

b) La deuxième dotation a été prélevée sur le produit de l'emprunt de construction 3 % à primes (loi du 23 mars 1929). Cet emprunt a été émis en deux tranches pour un total de 100 millions de zloty. Le taux de l'intérêt et les primes donnent un rendement total de 7 %. Au 1^{er} juillet 1934, cet emprunt avait fourni au Fonds 47.430.000 zloty.

c) La troisième dotation provient de l'emprunt d'investissement 4 % à primes (ordonnance du 6 février 1928) ; sur un total de 50 millions, le Fonds a reçu 41.688.000 zloty.

d) Mentionnons encore les placements des offices des assurances sociales et de la Caisse d'épargne postale qui ont constitué une source importante de capitaux pour le Fonds national du bâtiment. Ces institutions remployaient leurs capitaux, soit en acquérant des lettres de gage et des obligations émises par la Banque de l'Économie nationale, soit en constituant des dépôts immobilisés destinés à l'achat de valeurs mobilières.

Le tableau ci-après indique avec toute la précision possible le montant des placements effectués par l'Office des assurances sociales pour financer la construction d'immeubles et des travaux publics des organes administratifs autonomes.

La troisième rubrique comporte des capitaux déposés par l'Office pour financer la construction et aussi les travaux publics des corps administratifs autonomes. Il est difficile de distinguer la part qui revient à chacun de ces deux objets, mais l'on peut affirmer que la première était la plus importante.

	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
	(en milliers de zloty)									
1. Lettres de gage de la Banque de l'Économie nationale destinées à la conversion de l'emprunt de construction	—	—	170	—	300	14.842	11.845	4.324	29.502	1.982
2. Obligations de construction émises par la Banque de l'Économie nationale	—	—	—	—	—	—	—	466	—	—
3. Dépôts immobilisés destinés à l'acquisition de valeurs mobilières	—	—	—	1.241	2.122	1.435	17.115	24.476	12.891*	5.788
Total	—	—	170	1.241	2.422	16.277	28.960	29.266	16.611	7.770

* Dépôts retirés.

D'après le bilan du Fonds national du bâtiment au 1^{er} juillet 1934, les ressources dont il disposait étaient les suivantes :

	Milliers de zloty
Dotation du Fonds économique public	145.223
Produit de l'emprunt « d'investissement » 4 %	41.688
Produit de l'emprunt de construction 3 %	47.433
Placements de l'Office des assurances sociales et de la Caisse d'épargne postale	134.565
Divers	1.826
	<hr/>
Total	370.735

A la même date, l'actif était constitué comme suit :

Prêts à la construction	358.701
Valeurs mobilières de la Banque de l'Économie nationale....	6.410
Compte à la même banque	5.624
	<hr/>
Total	370.735

Les intérêts que le Fonds national du bâtiment tire de ses capitaux ont atteint en 1934 les chiffres suivants :

Intérêts à 3 % sur le compte en banque	481
» sur le produit de l'emprunt 4 %	1.667
» sur le produit de l'emprunt 3 %	1.897
» sur la dotation du Fonds national économique	5.809
» non payés pour les années antérieures	3.015
	<hr/>
Total	12.869

2. FONDS PUBLIC D'URBANISME.

Le Fonds public d'urbanisme tire sa ressource principale de l'impôt sur les loyers. Cet impôt existait déjà avant la création du Fonds. La loi du 11 août 1923 en avait étendu la validité sur tout le territoire de la Pologne. Seuls en étaient exemptés, en vertu de la loi du 17 décembre 1921, les Églises, les locaux occupés par les institutions scientifiques et les sociétés de bienfaisance, les immeubles affectés à l'instruction publique et, pendant une durée de dix ans, les habitations bâties après le 1^{er} janvier 1919.

C'est la loi du 29 avril 1925 qui en a expressément réservé le produit au Fonds public d'urbanisme : elle en a fixé le taux à 6 % du loyer payé en juin 1914 et converti en zloty.

La loi du 2 août 1926 a porté le taux de cet impôt à 8 % et en a modifié comme suit la destination :

- 4 % au profit des municipalités ;
- 2 % au profit du Fonds public d'urbanisme et
- 2 % pour le Fonds de logement des militaires.

En sont en outre exempts les logements de une ou deux pièces occupés par des chômeurs.

La loi du 17 décembre 1931 a élevé à 12 % le taux de l'impôt pour les logements de quatre pièces et plus. Elle en attribuait 4 % aux municipalités ; 5,5 % au Fonds public d'urbanisme et 2,5 % au Fonds de logements des militaires, étant entendu qu'en 1942, la quotité allouée à cette dernière institution ferait retour au Fonds public d'urbanisme. En outre, la même loi exemptait de l'impôt pour une période de dix ans les bâtiments nouveaux habités avant le 1^{er} janvier 1929 et, pour une période de quinze ans, ceux qui ne commenceraient à être habités qu'après cette date.

La législation relative à l'impôt sur les loyers a été publiée le 9 décembre 1934 (*Journal des lois*, N° 76, pos. 718).

Le Fonds public d'urbanisme encaisse également le produit de l'impôt sur les terrains non bâtis (décret du 22 avril 1927 et arrêté exécutif du 3 novembre 1927).

Cet impôt est perçu sur les terrains englobés dans le plan d'extension des villes et reconnus aptes à la construction, mais qui ne sont pas bâtis ou le sont insuffisamment.

En sont exemptés, le domaine public national ou municipal, les jardins, les parcs et les terrains destinés aux besoins d'utilité publique. L'assiette de l'impôt, c'est la valeur estimative des terrains établie tous les ans d'après les prix moyens ou d'après les évaluations hypothécaires. Le taux est de 0,5 %, sauf pour les terrains situés au centre de la ville ou en bordure des rues principales des grandes villes où il est alors de 1 %.

Le revenu annuel du Fonds public d'urbanisme varie entre 10 et 14 millions de zloty. Dans le projet de budget pour 1935-36 ce revenu est évalué à 12 millions.

Chapitre XV.

LE RÔLE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES PUBLIQUES.

I. LA BANQUE DE CONSTRUCTION.

Jusqu'en 1924, cette banque a été appelée à disposer des fonds publics à affecter à la construction, sous forme de prêts. Son activité coïncide donc avec la période d'inflation et s'achève après la stabilisation monétaire.

Ces prêts ont d'abord été consentis en marks, puis en zloty ; ils ont atteint les totaux suivants :

Années	Marks polonais	Zloty
1921	120.250.000	—
1922	4.141.550.000	—
1923	10.477.150.000	3.948.000 ¹
1924	—	1.779.000

soit, au total, cent quatre-vingt-cinq prêts, dont cent trente-trois à des personnes privées et vingt-deux à des coopératives de construction. Les prêts en marks se faisaient à concurrence de 75 % du devis de la construction, lorsqu'il s'agissait d'une coopérative ou d'une institution sociale ; pour les personnes privées, le montant du prêt n'était que de 60 % du devis. Le taux de l'intérêt était de 2 % pour les coopératives, 4 % pour les communes et 5 % pour les personnes privées.

Pour les prêts en zloty, le taux d'intérêt fut uniformément de 2 %. Les personnes privées obtenaient 80 % du devis de la construction ; les coopératives et institutions sociales 90 %.

Six cents maisons ont été élevées grâce au concours de la Banque de construction, soit au total 6.000 logements. L'agglomération de Varsovie a été, pour ainsi dire, la seule bénéficiaire de ces prêts. Il s'agissait presque toujours de crédits à court terme (une à trois années).

En 1924, c'est-à-dire après la création du zloty, la Banque a effectué la valorisation et la conversion des emprunts précédents dans la nouvelle monnaie. Les moratoires ont parfois porté sur 90 % de la somme empruntée.

2. LA BANQUE DE L'ÉCONOMIE NATIONALE.

Cette puissante institution de crédit a été créée, le 20 mai 1924, par la fusion de la Banque de construction, de la Banque nationale de Pologne et des établissements de crédit des villes de Galicie. La Banque de construction lui apporta un actif de 13.100.000 zloty, sous forme de crédits ouverts à la construction.

Par arrêté du 29 avril 1925, la Banque obtint la garantie du Trésor jusqu'à concurrence de 500 millions de zloty pour les lettres de gage et obligations qu'elle émettrait en vue de la construction d'habitations. On se rappelle que c'est cette faculté d'émission qui lui sert à convertir ses prêts à court terme en crédits à long terme. D'autre part, à la même date, elle a été chargée d'administrer une somme de 50 millions de zloty constituant le Fonds économique

¹ Équivalent en zloty.

national et qu'elle a utilisée pour accorder des crédits à court terme.

Alors que, pendant ses sept mois d'existence en 1924 elle n'avait consenti que 5,4 millions de crédits à la construction, en 1925 elle en attribue 42.300.000 zloty. Il faut toutefois observer qu'au second semestre de 1925, le zloty s'est déprécié de 44 %.

En 1926, en dépit de l'amélioration des conditions économiques; les crédits alloués s'abaissent à 22.100.000 zloty, dont trois millions provenaient de versements de la Caisse d'épargne postale, 500.000 zloty d'un versement du Trésor pour la construction de maisons d'étudiants, et 10 millions de zloty du produit de l'impôt sur les loyers. Le solde constituait le reliquat des 50 millions de zloty provenant du Fonds économique national et les fonds particuliers de la Banque.

Le décret de 1927 provoque une augmentation des crédits de construction. D'autre part, la Banque reçoit un nouveau versement de 50 millions de zloty du Fonds économique national. Enfin, elle mobilise des capitaux et peut, en 1927, accorder au total 100.400.000 zloty de crédits.

En 1928, le Fonds national du bâtiment dispose de 40 millions de zloty, à quoi s'ajoutent 20 millions de zloty provenant de l'État et 29 millions de zloty provenant de la Banque de l'Économie nationale. Celle-ci distribue donc, au total, environ 89 millions de zloty de crédits. D'autre part, le Fonds de logement pour les militaires¹ reçoit une dotation de 20 millions dont il consacre cette année-là 11.600.000 zloty à la construction.

Remarquons à ce propos que, si ce sont les municipalités qui présentent les propositions de répartition des crédits, c'est la Banque qui choisit entre ces propositions et qui joue donc le rôle décisif en la matière.

Le fléchissement économique général de 1929 réduit le contingent des crédits accordés à 55.500.000 zloty dont 20 millions de zloty provenaient de la Banque de l'Économie nationale. En outre, celle-ci versait au Fonds de logement pour les militaires le solde du crédit de 20 millions de zloty qui lui avait été alloué, soit 8.400.000 zloty.

En 1930, il se produit un nouvel effort financier considérable. L'État veut en effet ranimer l'industrie du bâtiment. Grâce aux versements du Trésor et aux diverses émissions publiques, la Banque distribue 136.300.000 zloty. En outre, à la même époque, l'Office des assurances sociales entreprend de construire pour son propre compte et y consacre un crédit de 25 millions de zloty qui est administré lui aussi par la Banque de l'Économie nationale.

En 1931, la crise des finances publiques entraîne une très forte réduction. Les crédits alloués ne sont plus que de 55.800.000 zloty, dont 19.500.000 proviennent de l'Office des assurances sociales. Cette même année, la Banque ne peut emprunter que 2.700.000

¹ Au sujet de cette institution, voir page 168.

zloty. Pourtant elle achète aussi des obligations communales de quelques municipalités (surtout Varsovie et Lodz), jusqu'à concurrence de 2.500.000 zloty, pour faciliter la construction de maisons en bois.

En 1932, le total des crédits accordés tombe à 29.500.000 zloty. C'est une année de difficultés financières pour le Trésor. L'Office des assurances sociales est également obligé de limiter son effort à moins de 10 millions de zloty. Cette situation se renouvelle en 1933 où le total des crédits alloués s'élève à 29.100.000 zloty, dont 7 millions proviennent de l'Office des assurances sociales.

En 1934, les crédits remontent à 46.800.000 zloty, et, pour 1935, le programme a prévu un contingent de 36 millions de zloty; pour l'année 1936, le programme prévoit un contingent de 50 millions de zloty.

Le tableau suivant donne la répartition des prêts accordés par la Banque de 1924 à 1934, selon les catégories de bénéficiaires.

RELEVÉ DES PRÊTS DE CONSTRUCTION CONSENTIS PAR LA BANQUE DE
L'ÉCONOMIE NATIONALE PENDANT LES ANNÉES 1924-1934
SELON LES CATÉGORIES DE BÉNÉFICIAIRES.
(En millions de zloty.)

Années	Fonds de logement pour militaires	Communes	Coopératives	Institutions d'utilité publique	Particuliers	Total
1924	—	0,1	1,3	1,1	2,9	5,4
1925	—	6,4	14,7	5,5	15,7	42,3
1926	—	3,2	7,6	2,0	9,3	22,1
1927	—	6,5	50,1	10,4	33,4	100,4
1928	—	13,6	23,9	8,1	43,4	89,0
1929	—	5,6	28,4	7,7	13,8	55,5
1930	2,5	18,4	58,2	22,7	34,5	136,3
1931	—	1,4	25,6	22,4	6,4	55,8
1932	—	1,1	15,1	7,3	6,0	29,5
1933	—	0,4	7,2	3,6	17,9	29,1
1934	7,4	0,3	4,8	1,4	32,9	46,8
Total	9,9	57,0	236,9	92,2	216,2	612,2

Ce tableau indique que 38,6 % des crédits totaux ont été alloués aux coopératives ; 35,3 % aux personnes privées ; 15 % aux institutions sociales et 9,3 % aux communes. On remarque cependant que de 1929 à 1934, la part des coopératives diminue de 58 % à 10,3 %, tandis qu'au contraire, les crédits aux particuliers augmentent jusqu'à 70,3 %. La raison doit en être cherchée dans la politique du Gouvernement, qui favorise la construction de petites maisons.

Au total, jusqu'au 31 décembre 1933, la Banque a accordé 18.884 prêts, totalisant 565.400.000 zloty. Le montant moyen de ces prêts est de 30.000 zloty environ. Pour les 5.176 prêts à court terme convertis en crédits à long terme et qui totalisent 224.243.000 zloty, la moyenne est de 43.000 zloty. Les prêts ainsi convertis se répartissent comme suit selon leur montant (années 1924 à 1933) :

Montant des prêts	Nombre de prêts	Sommes	%
Jusqu'à 50.000 zloty	4.490	79.033	35,3
de 50 à 100.000 zloty	326	22.978	10,3
» 100 à 150.000 »	106	13.449	6,0
» 150 à 200.000 »	61	10.860	4,8
» 200 à 300.000 »	68	16.589	7,4
» 300 à 400.000 »	38	9.679	4,3
» 400 à 500.000 »	25	11.689	5,2
» 500 à 750.000 »	37	23.074	10,3
» 750.000 à 1.000.000 de zloty ...	20	17.525	7,8
» 1 à 2 millions » ...	15	19.367	8,6
	5.176	224.243	100,0

On trouvera ci-après le total des prêts consentis chaque année et leur montant moyen :

	1924-1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Nombre de prêts	8.967	1.486	2.862	795	1.370	4.406	6.850
Montant moyen du prêt.	28.900	37.300	47.600	70.100	21.500	6.600	6.800

Il convient de noter que les données précédentes ne sont pas absolument exactes, car les chiffres indiqués annuellement dans les rapports de la Banque ne se reproduisent pas exactement d'une année à l'autre en raison de changements continus dans les méthodes statistiques et de l'annulation des prêts attribués antérieurement. Ces chiffres projettent cependant une lumière intéressante sur la politique de la Banque et montrent le revirement qui s'est produit en 1932-33 où le montant des prêts a diminué de plus de dix fois tandis que leur nombre augmentait corrélativement¹.

Il est difficile de préciser la répartition géographique de ces prêts. On ne peut que distinguer ceux du siège social (Varsovie) et ceux des agences.

¹ Voir le chapitre XVII.

	1929		1930		1931	
	Nombre	Zl.	Nombre	Zl.	Nombre	Zl.
Dans les agences	857	21.3	2.273	68.8	459	21.7
A Varsovie	629	34.1	968	91.2	336	34.1

	1932		1933		1934	
	Nombre	Zl.	Nombre	Zl.	Nombre	Zl.
Dans les agences	912	9,9	3.408	14,9	5.406	26,6
À Varsovie	458	19,6	998	14,1	1.444	20,2

On constate que si le nombre des prêts est moins élevé pour Varsovie, en revanche le montant des crédits alloués pour la capitale et ses environs est beaucoup plus considérable.

Faute de données détaillées au sujet de l'amortissement des prêts, force est de se reporter au bilan du 31 décembre 1933. A l'actif, le poste des prêts à la construction s'élève au total à 532.100.000 zloty. Or, à cette même date, le montant global des ouvertures de crédits faits par la Banque était de 565.400.000 zloty. Il est certes difficile de chiffrer exactement le total des remboursements effectués, mais il est cependant évident que le processus d'amortissement des capitaux prêtés était très lent, ce qui rendait difficile l'attribution de crédits plus élevés.

Le tableau ci-après résume les résultats obtenus grâce à la politique financière que nous venons d'exposer :

	1924/ 1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Nombre de logements construits		2.504	14.028	3.213	5.686	10.311	19.386
de 1 et 2 pièces		1.258	7.548	1.680	3.882	4.546	9.041
%		50,2	53,8	52,3	68,3	44,1	46,7
Nombre de pièces construites	103.158	6.352	35.176	7.860	12.091	28.819	53.374
Soit au total 246.830 pièces construites.							
Logements à 1 et 2 pièces		1.769	11.066	2.603	5.278	7.310	14.196
%		27,9	31,5	33,1	43,7	25,4	26,6
Nombre de chambres pour un logement ...		2,5	2,5	2,4	2,1	2,8	2,8

On remarque que c'est en 1934 qu'il a été construit le plus grand nombre de logements et de pièces, bien que cette année-là les prêts aient été relativement peu importants. Ce phénomène s'explique par un changement de politique de la Banque. Comme le Gouvernement visait à attirer le plus possible les capitaux privés en finançant surtout la construction de petites maisons, en principe la Banque n'a plus attribué de crédits que jusqu'à concurrence de 50 % des frais de construction (en pratique le taux n'a pas dépassé 25 %). Ceci explique également ce que nous avons observé tout à l'heure, à savoir la diminution considérable du montant moyen des crédits.

Il y a eu cependant augmentation incontestable du capital consacré à la construction.

Malheureusement, du total des pièces construites en 1934, 26,6 % seulement constituaient des logements de 1 et 2 pièces et c'est avec l'année 1933 le pourcentage le plus bas depuis la création de la Banque. La politique n'a donc pas eu les répercussions sociales désirables ; elle n'a pas réussi à orienter l'effort de la construction vers les habitations ouvrières.

3. SILÉSIE.

En Silésie, les ressources du Fonds national du bâtiment ont été administrées par la succursale de la Banque de l'Économie nationale de Katowice. De 1927 à 1934, le total annuel des prêts se chiffre comme suit :

Années	En zloty
1927/28	1.717.500
1928/29	6.363.300
1929/30	6.216.700
1930/31	7.482.600
1931/32	5.012.800
1932/33	5.102.000
1933/34	2.934.900
Au total	<u>34.829.800</u>

Ces prêts ont servi à construire 2.565 immeubles, soit une moyenne de 13.500 zloty par immeuble.

On trouvera ci-après le tableau indiquant les résultats obtenus.

* * *

Au total, de 1924 à 1934, l'ensemble des efforts accomplis sur tout le territoire de la Pologne a amené la construction de 269.899 pièces d'habitation, et si l'on se fonde sur le postulat théorique

RÉSULTATS OBTENUS EN SILÉSIE.

	1927-28	1928-29	1929-30	1930-31	1931-32	1932-33	1933-34	1927-1934
Nombre de logements construits, au total ...	489	1.517	1.304	1.630	1.270	1.187	738	8.135
de 1 et 2 pièces	213	876	661	875	687	602	312	4.226
%	43,6	57,7	50,7	53,6	54,1	50,7	42,3	52,0
Nombre de pièces construites, au total.....	1.468	4.294	3.778	4.594	3.458	3.259	2.216	23.069
Dans les logements à 1 et 2 pièces	408	1.695	1.314	1.740	1.368	1.196	605	8.286
%	27,7	39,4	34,7	37,8	39,5	36,6	27,3	35,9
Nombre moyen des pièces par logement.....	3,0	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7	3,0	2,8

d'une pièce pour deux personnes, on peut admettre que l'on a ainsi fourni de quoi loger 540.000 personnes. Or, si l'on se rappelle que l'accroissement naturel de la population a été d'environ deux millions d'âmes, cette action d'ensemble poursuivie avec l'appui financier de l'État n'a couvert que 25 % à peine des besoins découlant de l'accroissement de la population.

4. AUTRES INSTITUTIONS.

La Caisse d'épargne postale et la Caisse d'épargne communale, sauf quelques exceptions de peu d'importance, n'ont joué presque aucun rôle dans la construction de logements.

La raison fondamentale, c'est que la guerre, puis l'inflation, ont englouti leurs ressources et ont détruit la confiance du public dans ces institutions. Elles se sont attachées à reconquérir cette confiance, et il faut reconnaître qu'elles y ont bien réussi. Mais comme en Pologne le revenu social moyen par tête d'habitant est très faible, la capitalisation intérieure ne peut pas être considérable. D'autre part, le taux de l'intérêt payé aux épargnants est très élevé (10 %), de telle sorte que les capitaux accumulés dans les caisses d'épargne ne peuvent guère servir à la construction, où la rémunération est faible. Si, théoriquement, le législateur a prévu la possibilité d'employer certaines ressources pour parfaire l'intérêt des prêts à la construction, en pratique il n'a pas été fait usage de cette possibilité.

Indirectement, la Caisse d'épargne a financé la construction en investissant une partie de ses ressources en obligations de la Banque de l'Économie nationale. D'autre part, elle a également fait construire une série d'immeubles d'habitation à titre de placement de capitaux.

Il convient de mentionner en passant les *Sociétés urbaines de crédit* qui, avant la guerre, ont joué un rôle important dans la construction. Mais la loi sur la revalorisation des créances hypothécaires a considérablement réduit leurs ressources qui, d'autre part, sont immobilisées par l'insolvabilité des propriétaires. C'est pourquoi ces sociétés ne peuvent plus fournir de crédits à la construction.

Chapitre XVI.

RÔLE DE L'ÉTAT, DES CORPS ADMINISTRATIFS AUTONOMES ET DES INSTITUTIONS SOCIALES DANS LA CONSTRUCTION.

I. IMMEUBLES ÉDIFIÉS DIRECTEMENT PAR L'ÉTAT.

Dès 1918, l'État a dû se préoccuper d'élever toute une série d'édifices. Il a été rapidement amené à construire non seulement des bâtiments administratifs, mais aussi des immeubles destinés à loger les fonctionnaires.

Au total, de 1918 à 1928, les travaux de construction de l'État portent sur 1.010 bâtiments qui ont coûté environ 132.518.000 zloty. La part du Ministère des Travaux publics est la plus importante : 372 immeubles ayant coûté 26.299.000 zloty, dont 218 postes pour la garde-frontière, le reste constituant en majeure partie des logements de fonctionnaires. Le Ministère de l'Intérieur a élevé 207 bâtiments au prix de 23.071.000 zloty, le Ministère des Finances, 172 immeubles pour 18.170.000 zloty, et le Ministère des Religions et de l'Instruction publique, 78 bâtiments ayant coûté environ 41.000.000 de zloty.

Ces constructions sont situées principalement à Varsovie et dans la région frontière orientale.

2. ACTION DE CERTAINES INSTITUTIONS NATIONALES, DE LA VILLE DE VARSOVIE ET DE CERTAINES ORGANISATIONS SOCIALES.

Au premier rang des institutions nationales qui ont eu une activité en matière de construction, nous trouvons le Fonds de logement pour les militaires et l'Office des assurances sociales. Nous allons ici examiner leur action. Nous ne pouvons, faute d'une documentation suffisante, exposer l'œuvre des principales grandes villes, mais nous traiterons celle de la ville de Varsovie.

Remarquons en passant que certaines entreprises particulières de l'État et notamment les monopoles, ont construit des maisons d'habitation pour leurs employés, mais elles n'ont pas publié de renseignements détaillés.

a) *Fonds de logement pour les militaires.*

Dans les villes où des troupes étaient cantonnées, le Ministère de la Guerre était amené à loger les officiers et sous-officiers de carrière. Faute d'habitations convenables à un prix pas trop élevé,

le Ministère a entrepris d'en construire lui-même, et c'est ainsi que la loi du 15 juillet 1925 a créé le Fonds de logement pour les militaires (*Journal des lois*, N° 97, pos. 681).

Le Fonds doit subvenir à la construction, à l'entretien et à la conservation d'immeubles destinés à loger les officiers et sous-officiers. Il tire ses recettes d'un impôt et de dotations spéciales. Il est administré par un Conseil composé de délégués des ministères intéressés, de la Chambre des députés et des organes administratifs autonomes. La loi l'autorise à emprunter, avec la garantie de l'État, jusqu'à concurrence de 140 millions de zloty. Ce n'est guère qu'en 1927 que le Fonds est vraiment entré en activité. En 1933, il avait fait construire 547 immeubles, soit 4.486 logements comptant au total 15.385 pièces. La dépense s'est élevée à 88 millions de zloty.

Nous avons vu au chapitre précédent que la loi du 2 août 1926 a attribué au Fonds de logement pour les militaires le quart du produit de l'impôt sur les loyers, soit 2 % des recettes frappées par cet impôt. La loi du 17 décembre 1931 en a élevée le taux à 2,5 %, dans le cas d'appartements d'au moins 4 pièces.

De 1927 à 1933, cet impôt a apporté au Fonds les recettes suivantes :

	Zloty
1927	8.053.243,70
1928	10.129.791,10
1929	10.507.999,35
1930	10.519.081,99
1931	8.160.155,93
1932	8.588.168,84
1933	9.586.912,29
Total	65.545.353,20

Pour l'exercice 1934-35, les recettes sont évaluées à 10 millions de zloty.

En outre, le Fonds de logement a pu emprunter à la Banque de l'Économie nationale, soit des capitaux propres à la Banque, soit des crédits prélevés sur le Fonds national du bâtiment.

b) *Offices des assurances sociales (la Z. U. S.).*

Pendant la période de prospérité économique, les Offices des assurances sociales ont amassé chaque année des capitaux considérables provenant des cotisations versées par les assurés. Une partie de ces capitaux a été investie dans la construction par l'achat de valeurs de la Banque de l'Économie nationale. D'autre part, avant 1929, la Z. U. S. a accordé de petits prêts hypothécaires aux particuliers désireux de construire. Elle a également consenti des avances aux municipalités, soit pour la construction de routes, soit pour l'agrandissement des villes.

Le 4 décembre 1929, le Comité économique du Conseil des minis-

tres a décidé de centraliser l'appui financier apporté par la Z. U. S. à la construction. Il a été prévu qu'elle y consacrerait une somme annuelle de 25 millions pendant cinq ans, soit au total 125 millions de zloty. Les maisons construites étaient destinées aux ouvriers et aux travailleurs intellectuels. La Z. U. S. a été autorisée à employer une partie de ces capitaux à acheter des obligations émises par le Fonds national du bâtiment pour convertir ses propres prêts. Elle a également été autorisée à profiter des prestations du Fonds public d'urbanisme, notamment pour les réductions d'intérêts.

Il a, d'autre part, été créé auprès du Ministère de la Prévoyance sociale une *commission de construction* dont le rôle était de choisir les emplacements où construire, de répartir les capitaux et de déterminer les modèles d'immeubles et les méthodes de construction.

Les 125 millions de zloty ont été utilisés ainsi qu'il suit :

	Millions de zloty
1930	15
1931	28
1932	23
1933	23
1934	23
1935	13

En 1930, il a été organisé une inspection des travaux de bâtiment. Ceux-ci sont pourtant restés confiés à la gestion directe des divers offices des assurances sociales ; ces derniers les faisaient exécuter soit par des personnes spécialement engagées à cet effet, soit sous forme de régie.

On trouvera ci-dessous la classification des 4.321 logements construits par la Z. U. S. de 1930 à 1933. La classification est faite à la fois suivant le nombre de pièces et suivant les localités. On constatera qu'au total il a été construit 10.276 pièces, soit une moyenne de 2,38 par logement.

Localité	1	1 1/2	2	2 1/2	3	3 1/2	4	4 1/2	Total
Varsovie	68	240	177	242	125	1	78	—	931
Lodz	69	39	112	100	108	—	62	—	490
Poznan	—	60	—	98	—	—	—	—	158
Gdynia	4	94	96	327	98	4	70	1	694
Torun	—	—	50	—	87	—	27	—	164
Lwow	86	109	71	64	71	—	32	—	433
Krakow	1	57	13	9	158	—	—	—	238
Bedzin	1	60	55	4	20	20	20	—	180
Sosnowice	24	104	165	121	113	8	10	—	545
Katowice	—	6	—	16	169	16	29	13	249
Krol. Huta	—	—	185	—	49	—	5	—	239
Total	253	769	924	981	998	49	333	14	4.321

Le coût total de ces constructions a atteint près de 59 millions de zloty. D'autre part, l'achat des terrains et leur aménagement avaient coûté près de 6 millions, soit au total environ 65 millions de zloty.

Malheureusement la crise économique a porté un coup très grave à la situation financière des Offices des assurances sociales, de telle sorte que, dès 1933, le programme de construction a dû être interrompu.

c) *La Société des habitations ouvrières (T.O.R.).*

Ainsi que nous l'avons déjà plusieurs fois constaté, l'extension des travaux d'habitation en Pologne a affecté la classe la plus lésée sous le rapport des conditions d'habitation : les ouvriers. Ce qu'on a le moins construit, ce sont des logements à 1 ou 2 pièces, d'un loyer adapté aux possibilités de paiement des ouvriers. Par ailleurs, la politique de crédit de la Banque de l'Économie nationale au cours de ces dernières années, en soutenant les petits travaux de construction comme forme de travaux attirant le plus les capitaux privés, ne favorisait pas l'amélioration de cet état de choses, car ces capitaux ne s'engageaient pas volontiers dans la construction de maisons pour ouvriers, qui ne rémunèrent pas suffisamment les fonds investis.

L'aggravation croissante de cet état de choses détermina le Gouvernement à déclencher une politique de construction des logements adaptés aux besoins et capacités de paiement des masses ouvrières. À cet effet, en vertu d'un vœu émis par le Comité économique du Conseil des ministres le 1^{er} février 1934, la Société des habitations ouvrières a été créée, qui a pour objet d'accorder des crédits pour la construction collective de maisons-types à bon marché pour les ouvriers gagnant au maximum 250 zloty par mois.

Au point de vue juridique, c'est une société à responsabilité limitée. Les parts sont au nombre de cinquante et sont de 10.000 zloty chacune. La Banque de l'Économie nationale et le Fonds du travail en ont chacun vingt ; l'Office des assurances sociales et la Direction des forêts domaniales en ont chacun cinq.

Les statuts de la T. O. R. stipulent qu'elle construit des immeubles locatifs comportant des logements dont la surface utile ne dépassera pas 36 m², ou des maisons isolées de 42 m² au maximum de superficie utile. Elle installe et vend des parcelles bâties, construit des immeubles pour la vente et la location, sollicite, dirige, contrôle et encourage l'initiative locale. Elle applique les principes de la normalisation et de la standardisation en vue de diminuer les frais de la construction.

Outre son capital social, la T. O. R. dispose de dotations du Fonds du travail et du Fonds national du bâtiment. Le premier lui a remis 3.500.000 zloty en 1934 et 5 millions en 1935 ; le deuxième lui a versé 2 millions de zloty en 1935.

On trouvera ci-après deux tableaux indiquant de quelle façon la T. O. R. a utilisé ses ressources en 1934 et en 1935 :

UTILISATION DES CRÉDITS DE LA T.O.R. EN 1934.

N°	Localité	Emprunteur	Crédit	Logements	Remarques
			Zloty		
1	Varsovie	Coopérative d'habitation de Varsovie	480.000	96	Immeubles collectifs
2	Katowice	Administration municipale	480.000	120	»
3	Chorzow	Administration municipale	370.000	96	»
4	Poznan	Administration municipale	75.000	50	Maisons individuelles
5	Gdynia	Commissariat du Gouvernement	250.000	50	»
6	Torun - Czerniewice	Coopérative « Kolejowiec »	160.000	36	»
7	Torun-Ville	Administration municipale	60.000	12	»
8	Grudziadz	Administration municipale	50.000	40	»
9	Sochaczew	Administration municipale	100.000	60	»
10	Hajnowka	Société des Amis de Hajnowka	100.000	100	»
11	Janowa Dolina	Fonds de Routes de l'État	200.000	48	»
12	Zagansk	Fonds de Routes de l'État	200.000	48	»
13	Starachowice	Établissements industriels	120.000	120	»
14	Czestochowa	Administration municipale	138.200	28	»
15	Moscice	Coopérative « Nasz Dom »	100.000	20	»
16	Dabrowa Gornicza	Administration municipale	100.000	24	»
17	Lublin	T.O.R.	229.225	35	»
18	Lwow	T.O.R.	129.000	20	»
19	Lodz	T.O.R.	342.000	50	»
			3.703.425	1.053	

Comme il résulte du relevé ci-dessus, on a accordé des prêts dans :

	Zloty
9 cas aux administrations municipales :	1.623.820, soit 44 % du total
4 cas aux organisations sociales :	840.000, soit 23 % du total
2 cas au Fonds de routes de l'État :	400.000, soit 10 % du total
1 cas à des établissements industriels :	120.000, soit 4 % du total
Les constructions directes de la T.O.R. ont coûté :	700.225, soit 19 % du total

UTILISATION DES CRÉDITS DE LA T.O.R. EN 1935.

N°	Localité	Emprunteur	Crédit	Logements	Remarques
			Zloty		
1	Varsovie - Okęcie	Établissements d'aviation de l'État	900.000	216	Immeubles collectifs
2	Varsovie - Rakowiec	Coopérative d'habitation de Varsovie	460.000	96	»
3	Varsovie - Kolo	T.O.R.	2.300.000	540	»
4	Radom	Administration municipale	249.000	51	»
5	Skarzysko - Kamienna	Usines de l'État	250.000	56	Maisons individuelles
6	Zagnansk	Fonds de routes de l'État	200.000	56	Immeubles collectifs
7	Janowa - Dolina	Fonds de routes de l'État	240.000	72	»
8	Lodz-Marusin	T.O.R.	660.000	116	Maisons individuelles
9	Tomaszow Maz.	Administration municipale	150.000	36	
10	Katowice	Administration municipale	480.000	120	Immeubles collectifs
11	Myslowice	T.O.R.	500.000	131	»
12	Poznan / Zawady	Administration municipale	230.000	72	»
13	Poznan / Naromowice	Administration municipale	200.000	100	Maisons individuelles
14	Torun I	Administration municipale	181.000	44	»
15	Torun II	Société des Jardins parcellés	100.000	50	
16	Grudziadz I	Administration municipale	170.000	77	Maisons individuelles
		A reporter.....	7.270.000	1.833	

N°	Localité	Emprunteur	Crédit	Logements	Remarques
		Report	7.270.000	1.833	
17	Grudziadz II	Administration municipale	60.000	40	Maisons individuelles
18	Gdynia I	Agence polonaise du commerce de bois	560.000	112	Immeubles collectifs
19	Gdynia II	Agence polonaise du commerce de bois	160.000	32	"
20	Krakow	Assoc. inter. milit. de la Prévoyance sociale	350.000	84	"
21	Moscice	Coopérative « Nasz Dom »	50.000	10	Maisons individuelles
22	Tarnow	Administration municipale	108.000	24	Immeubles collectifs
23	Boryslaw	Coopérative d'habitation de J. Moraczewski	270.000	54	"
24	Kowol	Administration municipale	55.000	14	Maisons individuelles
		Totaux	8.883.000*	2.203	

* Remarque : Au cours de la période, le crédit a été élevé à 9.300.000 zloty. Il reste disponible une somme de 417.000 zloty.

Comme il résulte du relevé ci-dessus, on a accordé des prêts dans :

	Zloty	
10 cas aux administrations municipales	1.883.000,	soit 21 % du total
4 cas aux organisations sociales	1.230.000,	soit 14 % du total
2 cas aux Fonds de routes de l'État	440.000,	soit 5 % du total
3 cas aux établissements industriels	1.870.000,	soit 21 % du total
Les constructions directes de la T.O.R. ont coûté	3.460.000,	soit 39 % du total

Dans sa politique financière, la T. O. R. est guidée par les principes suivants :

1° Les prêts sont destinés à la construction de maisons en maçonnerie ou en bois réfractaires au feu. Les logements ne doivent pas dépasser 36 m² de superficie utile dans les immeubles collectifs et 42 m² dans les maisons individuelles. Ils doivent être modestement aménagés et les éléments de construction doivent être normalisés.

2° Le montant du prêt, s'il s'agit de constructions faites directement pour le compte de la T. O. R., peut atteindre 100 % du devis de la construction et de l'installation du terrain. S'il s'agit de constructions effectuées par d'autres personnes, le prêt maximum ne peut dépasser un montant de 5.000 zloty par logement, mais en tout cas, il ne peut être supérieur à 80 % des frais de la construction et de l'aménagement du terrain. Pour le calcul du prêt, la valeur du terrain aménagé ne peut dépasser 20 % des frais de construction ; ceux-ci comportent les frais de surveillance technique, d'administration, etc., et les intérêts du prêt.

3° Les prêts portent intérêt à 1 1/2 % par an. En outre, la Banque de l'Économie nationale perçoit un supplément de 1/4 % du capital non encore amorti pour se couvrir de ses frais d'administration. Ce pourcentage est versé aux échéances de l'amortissement.

4° L'amortissement s'étend au maximum sur cinquante ans pour les maisons réfractaires à l'incendie et à vingt-cinq ans pour les immeubles en bois. Dans chaque cas, la période d'amortissement est fixée par la Banque de l'Économie nationale sur la proposition de la direction de la T. O. R. et compte tenu du montant du prêt, de la solidité technique de l'immeuble et de la capacité de paiement des habitants. Lorsque la location ne dépassera pas en moyenne 20 zloty par mois et par logement, l'annuité à verser, c'est-à-dire le total de l'amortissement, des intérêts et du pourcentage de la Banque ne peut en aucun cas dépasser 3 %.

En 1934, la moyenne des frais de construction par logement a été la suivante :

	Zloty
Dans les immeubles collectifs (Varsovie, Katowice et Chorzow).	6.200
Dans les maisons individuelles jumelées en maçonnerie et dotées de canalisations d'eau	7.000
Dans les maisons individuelles jumelées ou en rangée, en maçonnerie, et non dotées de canalisations	4.700
Dans les maisons individuelles séparées, en bois et primitives ...	2.800

Selon le type de logement, la contribution financière personnelle de l'emprunteur varie de 500 à 1.500 zloty.

Chapitre XVII.

LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE EN MATIÈRE DE CRÉDITS.

(1919-1935)

En examinant dans le chapitre XII les aspects financiers du programme de la construction, nous avons dû conclure qu'en raison des conditions du marché financier et de la rentabilité des immeubles destinés à l'habitation, le développement de la construction en Pologne dépend essentiellement du concours des fonds publics. C'est donc à l'État qu'il incombe de fournir les capitaux nécessaires et de les répartir rationnellement.

Nous avons déjà examiné au chapitre XIII la législation financière de ces dernières années. Nous nous efforcerons maintenant de montrer les préoccupations des autorités publiques telles qu'elles se sont exprimées dans ces différents actes législatifs.

La politique du logement est en étroit rapport avec toute une série de problèmes, les uns d'ordre social comme la nécessité d'héberger les sans-abri, d'améliorer la condition des mal logés, de lutter contre le mauvais état sanitaire et la décadence morale, etc. Les autres sont d'ordre économique : la construction anime les échanges, attire les capitaux, consomme toute une série d'articles industriels et allège le marché du travail.

Si l'on examine la politique gouvernementale, on voit clairement le jeu de ces deux facteurs principaux et l'influence prépondérante qu'ils ont prise alternativement à diverses époques.

Jusqu'en 1924, on peut difficilement parler d'une véritable politique rationnelle. Les crédits alloués sont minimes. Ils fondent en raison de la dépréciation monétaire et il est impossible d'établir un plan d'action. Pourtant, les autorités, en promulguant les lois de 1919 et de 1920, ont dans l'esprit de faire œuvre sociale. Elles veulent des habitations petites, à bon marché et salubres, destinées à la classe sociale la moins favorisée. Simultanément, on fixe une limite à la rentabilité des maisons nouvelles et, par conséquent, au niveau des loyers. Il est vrai que l'instruction relative à l'application de la loi de 1919 a fixé la surface maximum de chaque logement à 100 m², chiffre beaucoup trop considérable, qui est sans doute le résultat de la tendance générale (qu'on voit se manifester encore à l'heure actuelle) à agrandir les dimensions des logements en vue des besoins de l'avenir. Quoi qu'il en soit, l'État pose nettement en principe qu'il y a lieu d'assurer un minimum d'habitation à la classe sociale la plus nécessiteuse et que ce but justifie l'emploi des deniers publics ; le mérite en revient en grande partie au Ministère

de la Santé publique, qui insistait sur la nécessité de rendre plus salubres les logements de la classe ouvrière.

A cette époque, les circonstances économiques étaient favorables. Les capitaux étaient rares et il n'y avait pas lieu de leur fournir des moyens d'investissement. Les considérations économiques sont donc totalement absentes des préoccupations du législateur. La construction présente trop peu d'attrait pour les capitaux qui recherchent des placements peut-être moins sûrs mais plus lucratifs.

Après 1925, la situation change du tout au tout. La stabilisation de la monnaie suscite une crise ; le chômage s'accroît et les capitaux s'éloignent des investissements industriels. Alors, la construction devient un moyen de les attirer.

C'est pourquoi l'État alloue des sommes considérables au Fonds économique national. La construction reçoit une solide base financière pour un temps d'ailleurs assez court. Toute réglementation relative au niveau du loyer et à la dimension maximum des logements disparaît. C'est l'initiative privée qui bénéficie en premier lieu des ressources publiques. Les particuliers et les coopératives construisent des logements de 4 à 6 pièces et leurs propres capitaux ne comptent que pour 10 à 20 % dans le règlement du devis. Selon les constatations de la Commission d'enquête sur les coopératives, les logements construits par elles comptent en moyenne 4 pièces $1/2$, ce qui, en Pologne, dépasse de beaucoup les besoins. Les coopératives sont mal organisées ; elles voient trop grand. Aussi dépensent-elles trop. Les fonds publics sont donc rapidement épuisés ou immobilisés en raison de l'insolvabilité des coopératives. En même temps se développe tout un trafic à caractère spéculatif : les coopératives vendent ou louent en masse.

En 1927, s'ouvre une troisième période où la situation ne se modifie que partiellement. Les circonstances économiques redevennent favorables. On ne se préoccupe plus d'attirer les capitaux et la loi promulgue à nouveau des prescriptions ayant pour objet d'accorder la priorité, dans la distribution des crédits publics, aux constructeurs de petits logements. En même temps, on encourage moins l'initiative privée et l'on souligne fortement le devoir des municipalités de construire.

En fait cependant, jusqu'à 1932, ce sont les coopératives et les particuliers qui continuent à recevoir la majeure partie des deniers publics. Nous avons vu au chapitre XIII que la loi avait donné une définition défectueuse de la notion de coopérative. Aussi assiste-t-on au développement rapide des coopératives dites « de propriété » qui ne doivent leur existence qu'à l'emprunt et n'ont donc pas une base financière solide. Leurs membres sont généralement aisés, de telle sorte que les nouveaux logements sont grands et luxueux ; comme le coût de la construction augmente régulièrement de 1927 à 1929, ils sont chers. Plusieurs de ces coopératives n'ont à ce moment d'autre but que de spéculer ; elles ne sont à vrai dire que

des sociétés privées qui veulent vendre sitôt après avoir construit. L'effet social de la construction reste donc minime et ne justifie pas les crédits alloués par l'État. C'est pourquoi, en 1929, le Gouvernement soumet au Parlement un projet de loi visant à encourager la construction d'habitations nouvelles à bon marché. Mais ce projet est bientôt retiré, car il impose à la population toute une série de nouvelles charges auxquelles le Gouvernement renonce dès qu'apparaissent les premières manifestations de la crise.

En même temps, de grandes difficultés se présentent. La création du Fonds national du bâtiment et du Fonds public d'urbanisme, le mécanisme prévu pour le financement de la construction, ont donné de bons résultats dans les premières années. Mais la consolidation des crédits à court terme accordés par le Fonds national du bâtiment n'avance que très lentement et la solvabilité des bénéficiaires a considérablement diminué, surtout après le début de la crise économique. Les difficultés auxquelles le Trésor a à faire face à cette même époque empêchent de mobiliser des sommes plus considérables pour soutenir l'action du Fonds national du bâtiment. D'où la diminution du volume des crédits alloués qui passent de 136,2 millions de zloty en 1930 à 29,5 millions en 1932. Dans ces conditions, on cherche moins à réformer les principes selon lesquels s'effectue la répartition des crédits qu'à trouver le moyen de fournir les capitaux nécessaires.

On abondait en projets ; certains préconisaient de supprimer totalement ou partiellement la protection des locataires de façon à obtenir de l'argent par l'imposition de leurs loyers augmentés. D'autres proposaient d'augmenter les impôts payés par la population urbaine, d'obliger les particuliers à déposer leur argent dans les caisses d'épargne, de contracter des emprunts à l'étranger, de créer, à l'instar des États occidentaux, des caisses d'épargne et de construction ou même d'utiliser les capitaux accumulés par les offices d'assurances sociales.

Pourtant, aucun de ces projets n'aboutit ; la crise sévit ; les réalités économiques imposent à nouveau l'idée d'avoir recours à la construction pour stimuler les investissements.

En 1932, on commence à encourager la construction de petites habitations. On part du principe que les capitalistes auraient de sérieux motifs d'entreprendre des travaux de construction : d'une part, la diminution du prix de revient du bâtiment ; d'autre part, le manque de placements lucratifs et sûrs pour l'épargne. Si donc l'on fournit à celle-ci les moyens financiers et les facilités nécessaires, il doit être possible de développer rapidement la construction de petites habitations et, par cela même, de favoriser la mobilisation des capitaux thésaurisés par la petite bourgeoisie. A titre d'essai, on encourage la construction de petites maisons en bois. Au bout de quelque temps, l'expérience montre qu'il n'y faut que peu d'argent et la part du capital public dans les frais de construction n'est que d'environ 25 %. Donc les capitaux privés y ont trouvé un emploi.

Aussi, en 1933, cette action se développe. On limite l'assistance financière publique à 4.000 zloty par immeuble (5.000 à Varsovie), étant entendu que le crédit accordé ne dépassera pas 50 % du coût de la construction. En même temps, le Gouvernement contribue à diminuer les frais en réduisant les tarifs de transport pour les matériaux de construction, les droits perçus pour l'approbation des plans et les taxes prélevées au moment où l'immeuble est relié aux canalisations publiques. Enfin, il fournit aux constructeurs des modèles de petites habitations.

Pour 1935, les projets d'assistance financière vont encore plus loin. Les crédits alloués pour chaque immeuble sont augmentés de 2.000 zloty (2.500 dans les plus grandes villes) si celui-ci renferme plus d'un logement. On juge opportun d'encourager la construction dite collective, c'est-à-dire la construction d'un plus grand nombre de maisons par une même personne (physique ou morale). On a constaté que cette manière de faire est une source de sérieuses économies, tout en étant rationnelle du point de vue de l'urbanisme et de l'architecture. Pour la construction collective, on élève le maximum des prêts à 5.000 et 6.000 zloty par immeuble et, dans les plus grandes villes, à 7.000 zloty. Comme on cherche surtout à stimuler les capitaux, les résultats d'ordre social ne sont pas grands. On construit surtout des villas destinées à être habitées par une ou deux familles propriétaires.

Cependant, dès 1933, le facteur social a acquis de l'importance. On a constaté que si les frais de construction sont peu élevés, le loyer dans les maisons collectives nouvelles reste trop cher, même pour les ouvriers aisés, et elles sont en majeure partie habitées par des employés. Même dans les maisons construites par des institutions qui ne recherchent pas le bénéfice (certaines coopératives, les offices des assurances sociales), le loyer est trop élevé par rapport à la capacité de paiement des ouvriers. Ceci tient en partie à ce qu'on continue à construire des logements trop grands et aussi à ce que les conditions de l'assistance financière publique sont les mêmes, qu'il s'agisse de logements ouvriers ou d'autres maisons.

Pour ces motifs, le Comité économique des ministres détermine le 1^{er} février 1934 les principes du financement de la construction d'habitations ouvrières à laquelle il assigne, pour l'année 1934, plus de 3 millions et demi de zloty. En 1935, cette somme est portée à 7 millions de zloty et en 1936 à 11 millions de zloty. Outre le Fonds national du bâtiment, le Fonds du travail vient également financer la construction d'habitations.

La surface des logements est limitée à 36 m² pour les immeubles collectifs et à 42 m² pour les maisons individuelles. Le montant maximum des prêts est fixé à 4.000 zloty dans le premier cas et 5.000 dans le second. Les intérêts sont réduits à 2 % par an et l'amortissement peut s'étendre sur cinquante ans. N'ont le droit d'habiter ces maisons que les travailleurs dont le gain mensuel ne dépasse pas 250 zloty.

Pour l'exécution de ce plan, on crée la *Société des habitations ouvrières* dont l'activité a déjà été analysée.

Pour mieux marquer la discrimination entre les bénéficiaires des crédits publics, un arrêté du Ministre des Finances du 13 avril 1935 élève de 3 à 4 % le taux de l'intérêt lorsqu'il ne s'agit pas de construire des habitations ouvrières. Comme la différence entre le taux réel d'intérêt et celui que paie le bénéficiaire du crédit est à la charge du fonds public d'urbanisme, cette augmentation de 1 % a pour effet de diminuer la subvention de l'État à la construction de maisons non ouvrières.

Il semble donc qu'au moment actuel, la politique d'appui financier à la construction entre enfin dans son domaine essentiel, qui est d'attribuer les deniers publics en premier lieu à la construction d'habitations de première nécessité, pour les personnes les plus atteintes par la crise désastreuse du logement.

Mais la politique nationale aura un autre problème important à résoudre, à savoir : *la création d'un capital de construction* et la suppression de l'écart qui existe entre le loyer et le revenu de l'ouvrier.

C'est de la solution de ce problème que dépend le sort ultérieur de la construction en Pologne.

Chapitre XVIII.

L'ASSISTANCE « INDIRECTE » DE L'ÉTAT.

Le concours que l'État apporte aux constructeurs sous forme d'exonérations et de facilités de toute sorte est général. En profitent tous ceux qui construisent les maisons d'habitation, qu'ils aient ou non reçu un appui financier direct. Cette assistance indirecte, insignifiante à l'origine, s'est de plus en plus développée.

La loi du 1^{er} août 1919 exonérait du timbre et des droits d'enregistrement les demandes et autres documents adressés à la Commission du fonds de logement. La loi du 22 septembre 1922 exempte pour une durée de quinze ans les immeubles élevés au cours des huit années suivantes des impôts immobiliers. Pour ces mêmes immeubles, les actes portant mutation du droit de propriété sont également exemptés de toutes taxes. Mais la disposition principale de cette loi a consisté à soustraire les maisons nouvellement construites à la législation en faveur des locataires¹. La loi du 26 septembre 1922

¹ Voir l'examen de cette législation au chapitre XIX.

exempte soit du droit de timbre, soit des impôts sur le capital et le revenu, soit de l'un et l'autre à la fois, les pièces afférentes à la constitution d'hypothèques et les obligations dites « d'habitation » ainsi que les emprunts communaux.

D'après la loi de 1925, toutes les formalités juridiques exécutées en vertu de cette loi sont dispensées du droit de timbre pour une durée de quinze ans. Les obligations et lettres de gage sont exonérées de l'impôt sur le capital et le revenu. Les recettes provenant des immeubles nouvellement construits sont exonérées de l'impôt sur le revenu pour une période de dix ans et les frais de construction peuvent être déduits du revenu total soumis à l'impôt. Enfin, les principaux matériaux de construction sont dispensés de la taxe de transport perçue au profit des municipalités.

Le décret du 22 avril 1927 reprend et étend les exonérations énumérées plus haut. Il prévoit, en outre, que les sommes déposées dans les institutions de crédit et affectées à la construction sont insaisissables à l'égard des tiers.

Nous avons vu que la loi de 1922 avait édicté certaines exonérations pour les maisons élevées au cours des huit années suivantes. Ces exonérations sont prorogées par décret du 12 septembre 1930 ; seront admis à en bénéficier pour une durée de quinze ans, les immeubles dont la construction ou la transformation sera terminée avant 1940.

La loi du 24 mars 1933 étend à tous les constructeurs de maisons destinées à l'habitation, l'ensemble des exonérations et des facilités prévues dans les textes législatifs antérieurs. En outre, les maisons achevées entre 1932 et 1937 sont exemptées de l'impôt spécial sur la fortune.

En résumé, tout constructeur qui s'est conformé aux prescriptions en vigueur, bénéficie des avantages suivants :

a) Exemption de l'impôt de 8 % sur le montant total du loyer pour une durée de quinze ans ;

b) Exemption pour une durée de quinze ans de l'impôt sur le revenu ;

c) Exemption pour une durée de quinze ans de l'impôt sur le capital et de l'impôt spécial sur la fortune ;

d) Le constructeur a le droit de déduire du revenu soumis à l'impôt les frais de construction de l'immeuble ;

e) Les matériaux de construction sont exemptés de la taxe de transport perçue au profit des municipalités ;

f) Les subventions financières et la cession gratuite des terrains par l'État sont exonérées de l'impôt sur les donations ;

g) Les actes relatifs à l'achat de terrains et de matériaux, à l'exécution des travaux, à l'obtention de crédits, à la mutation de propriété, etc., sont dispensés des droits de timbre ;

- h) Les inscriptions d'hypothèques sont exemptées des droits d'enregistrement et des droits de justice ;
- i) Les maisons nouvellement construites ne sont pas soumises aux prescriptions de la loi sur la protection du locataire.

Chapitre XIX.

LÉGISLATION EN FAVEUR DES LOCATAIRES.

Le 15 juillet 1917, un décret du Conseil de régence fait défense d'expulser les locataires d'appartements de trois pièces au maximum où il y a au moins deux personnes par pièce.

Le 15 juillet 1918, un nouveau décret étend cette protection aux appartements de quatre pièces. Le propriétaire ne peut demander la résiliation du bail qu'en cas de faute du locataire, prévue par le Code civil.

Ce même décret réglemente le prix des loyers. Il prend comme base les loyers en vigueur au 30 juin 1914. A Varsovie et à Lodz, on impose une réduction de :

- 20 % pour les appartements d'une et deux pièces ;
- 10 % pour les appartements de trois et quatre pièces.

Dans les autres villes, la loi autorise des majorations de 10 à 40 % suivant les dimensions et l'aménagement de l'appartement.

Peu après, un décret du 19 décembre 1918 autorise les tribunaux, dans les procès d'expulsion concernant des appartements d'une ou de deux pièces, à en suspendre l'exécution pour un délai maximum de trois mois, si la situation du locataire le justifie et particulièrement au cas où il est en chômage. Corrélativement, le décret prévoit certaines exonérations fiscales pour les propriétaires que ses dispositions atteignent.

Le décret du 19 janvier 1919 va plus loin. En conservant comme base le montant du loyer au mois de juin 1914, il prescrit dans les grandes villes ouvrières une réduction de 20 % pour les appartements d'une ou deux pièces et de 10 % pour les appartements de trois pièces. Il maintient l'interdiction de donner congé au locataire en dehors des cas prévus par le Code civil ; les procès éventuels sont du ressort de tribunaux spéciaux d'arbitrage. Il crée dans les grandes villes des *Offices d'habitation* qui ont pour objet de surveiller l'exécution de la loi et qui obtiennent de larges attributions. Enfin, le décret oblige à diviser les grands appartements, à louer tous les appartements et à les entretenir.

Le 28 juin 1919 est promulguée la *Loi sur la protection des locataires* (*Journal des lois*, N° 52, pos. 335) qui se substitue à la législation antérieure. Elle fait une discrimination encore plus nette entre les grands et les petits appartements en autorisant une augmentation progressive du loyer pour les appartements de plus de trois pièces. Par rapport à la base de juin 1914, cette progression est de 25 % pour les appartements de six pièces et 50 % pour les appartements plus grands. Cependant, cette loi n'est pas applicable aux logements construits après 1919 ; c'est aux tribunaux d'arbitrage qu'il revient d'en déterminer le loyer en assurant aux propriétaires des revenus modérés. Pour les chômeurs qui ne s'acquittent pas de leur loyer, la loi prévoit un moratoire d'expulsion dans le cas où ils logent dans une ou deux pièces au maximum. Les tribunaux peuvent fixer ce moratoire à un maximum de trois mois.

Une loi du 18 décembre 1918 a prévu un règlement différent pour la Pologne autrefois allemande, où les conditions n'étaient pas les mêmes. Le loyer peut y être élevé de 30 % pour les logements d'une et deux pièces et de 40 % pour les appartements de cinq à six pièces.

Dès la fin des hostilités, en 1920, les propriétaires d'immeubles entreprirent une action pour faire modifier la législation en faveur des locataires. Ils invoquent la fin de la guerre et la dépréciation de la monnaie. Ils réussissent à faire promulguer la *loi du 18 décembre 1920* (*Journal des lois*, N° 4, 1921, pos. 19) qui autorise une augmentation de 100 % sur le loyer des appartements de moins de six pièces et de 150 % pour les appartements plus grands. La base reste toujours le loyer de 1914. La loi maintient l'interdiction d'expulser les locataires sauf en cas de faute prévue par le Code civil. Les tribunaux d'arbitrage sont maintenus et jugent sans appel. Cette loi est obligatoire dans tout le pays ; elle maintient en vigueur les dispositions afférentes à la non-expulsion des chômeurs. Pourtant, ne tombent pas sous le coup de cette loi les immeubles dont la construction a été terminée après le 1^{er} juillet 1919, ni ceux qui sont situés dans l'ancienne Pologne autrichienne et pour lesquels le permis de construction a été accordé postérieurement au 28 juillet 1917.

Mais la dévalorisation de la monnaie rend bientôt illusoirs les stipulations de cette loi. Après la création du zloty, une nouvelle loi est promulguée, le 11 avril 1924 (*Journal des lois*, N° 39, pos. 406) qui, sauf certains amendements, reste actuellement en vigueur. Elle ne s'applique pas aux bâtiments appartenant à l'État ou aux organes administratifs autonomes, ni aux logements de fonctionnaires, ni aux hôtels et pensions, ni aux locations de villégiature, ni aux cinémas, ou théâtres, ni aux maisons construites après le 28 juillet 1917, ni à celles qui auront été terminées après la promulgation de la loi. Le propriétaire n'est admis à conclure un accord avec le locataire au sujet du montant du loyer que pour les appar-

tements de plus de quatre pièces. Pour les autres, le montant du loyer est obligatoirement soumis aux prescriptions suivantes :

- 5 % d'augmentation pour les appartements d'une pièce ;
- 10 % d'augmentation pour les appartements de deux à trois pièces ;
- 15 % d'augmentation pour les appartements de quatre à six pièces ;
- 20 % d'augmentation pour les appartements de sept pièces et plus ;
- 20 % pour les petits magasins ;
- 25 % pour les grands magasins ;
- 50 % pour les bâtiments industriels.

Du 1^{er} juillet 1924 au 1^{er} janvier 1925, les taux susindiqués augmentent de 4 % par trimestre.

A partir du 1^{er} janvier 1925, ils augmentent de 6 % par trimestre jusqu'à ce que le loyer ait atteint le chiffre d'avant guerre.

Pour calculer ce dernier, on admet les équivalences monétaires suivantes :

- 100 roubles = 266 zloty ;
- 100 marks = 123 zloty ;
- 100 couronnes autrichiennes = 105 zloty.

En outre, il n'est permis de donner congé au locataire que s'il y a « cause importante ». La notion de « cause importante » est déterminée par les exemples suivants :

Retard de deux échéances dans le paiement du loyer (excepté le cas de chômage ou de misère exceptionnelle), infraction grave à l'ordre intérieur, cession des droits de location, nécessité de modifier ou de réparer l'immeuble, etc. La renonciation du locataire à la protection dont il jouit est nulle de plein droit.

Pour juger les procès, une loi créa des tribunaux d'arbitrage dans les villes de plus de 20.000 habitants.

Pour les *chômeurs*, la loi décide que le tribunal peut ajourner leur expulsion pendant six mois. A ce sujet, l'amendement du 7 novembre 1931 (*Journal des lois*, N° 106, pos. 808) stipule que le chômeur occupant un logement de deux chambres au maximum ne peut être expulsé entre le 1^{er} novembre et le 31 mars ; il ne peut non plus être congédié si, ayant reçu du travail, il s'acquitte du loyer courant, tout en versant en plus 25 % du loyer courant au titre des arriérés. Néanmoins, ces dispositions ne s'appliquent pas si le chômeur possède un autre logement dans la même localité ou s'il lui en a été fourni un.

Comme le chômage n'a pas cessé de grandir et que la crise du logement devenait de plus en plus grave, le Gouvernement, par plusieurs décrets successifs (20 mars 1932, 25 mars 1933, 13 avril 1934, 28 mars 1935) a étendu aux mois d'été la période pendant laquelle il ne peut y avoir expulsion de chômeurs, de telle sorte que depuis

1931, il n'a jamais été possible d'expulser ceux qui n'occupaient que des logements de deux chambres au plus.

L'augmentation progressive des loyers que nous avons exposée plus haut avait été calculée de telle façon que les chiffres définitifs devaient être atteints dès 1928 pour les grands appartements et dès 1929 pour les petits logements. Mais la nouvelle dévaluation du zloty de 1925 à 1927, est venue modifier les calculs. D'autre part, des lois de 1926 et 1927 ont suspendu temporairement la majoration progressive des loyers ; ils n'ont donc atteint les chiffres d'avant guerre qu'en 1930 (sans compter la dévalorisation du zloty en 1927).

Il est évident que toute cette législation est en butte à l'hostilité des propriétaires d'immeubles. Ils invoquent les raisons suivantes :

a) La période d'amortissement de l'immeuble est considérablement prolongée par la limitation du montant des loyers. De ce fait, les propriétaires ne peuvent créer les capitaux suffisants pour entreprendre de nouvelles constructions.

b) Il n'est pas possible aux propriétaires de contracter des emprunts hypothécaires à long terme, ce qui a également une répercussion défavorable sur l'industrie du bâtiment.

c) Le produit des locations, après déduction des impôts, ne permet pas l'entretien des maisons, qui tombent rapidement en ruine. Ceci est particulièrement vrai des maisons ouvrières, où les loyers sont de moins en moins payés.

d) Le locataire devient le propriétaire effectif de l'appartement, d'où spéculation sur les logements et la nécessité de payer cher la cession des baux.

On ne peut nier le bien-fondé des raisons invoquées. Il faut cependant faire observer ce qui suit :

a) Le décret du Président de la République du 14 mai 1924, qui a déterminé l'équivalence des créances hypothécaires, en a fortement diminué la charge. En outre, la dépréciation du zloty, qui a atteint 42 % entre 1925 et 1927, a aussi considérablement allégé les dettes hypothécaires, de telle sorte que leur amortissement ne doit pas présenter de grandes difficultés.

b) La crise du logement porte surtout sur les appartements petits et à bon marché, qui sont sans intérêt pour l'industrie privée, en raison de leur faible rapport. C'est cette raison même, et non le manque de capitaux, qui explique que les propriétaires n'entreprennent pas d'en construire. Si, par la voie de l'amortissement, ils disposaient des ressources nécessaires, ils n'entreprendraient certainement pas de fournir les logements dont la Pologne a le plus besoin.

c) La législation en faveur des locataires n'affecte pas les

nouveaux immeubles ; elle ne peut donc nuire à la constitution d'hypothèques sur ceux-ci.

d) Les considérations sociales ne permettent pas de renoncer à la loi, même pour tenir compte du fait que les maisons ne sont pas entretenues. Il est donc indispensable de fournir aux propriétaires des crédits à long terme et à taux d'intérêt réduit pour l'entretien des maisons à petits logements.

e) La spéculation est le résultat de la pénurie de logements ; elle n'existera pas tant que durera la disproportion actuelle entre l'offre et la demande de petits logements. A Varsovie, il n'y a plus lieu d'acheter au locataire la cession de son bail si l'appartement compte plus de cinq pièces. Il est certain que si l'on supprimait la législation en faveur des locataires, ce serait le propriétaire qui se ferait payer, à son tour, pour consentir un bail. C'est d'ailleurs ce qui se voit déjà actuellement.

Cette législation a joué en Pologne un rôle social considérable, en adaptant le niveau du loyer à la capacité de paiement du locataire et en empêchant que les couches de population les plus atteintes par la crise soient jetées sur le pavé. L'avenir dépendra du développement de la construction. C'est dans la mesure où diminuera la pénurie des logements que l'on pourra supprimer les stipulations afférentes au loyer des petits logements et à la défense d'expulser les chômeurs.

Chapitre XX.

LE CALCUL DES LOYERS.

Le montant des loyers dépend essentiellement de la rémunération et de l'amortissement du capital investi dans la construction et par conséquent du volume des crédits accordés.

1. Nous exposons ci-dessous comment on calcule les loyers dans les immeubles construits par les Offices des assurances sociales, par le Fonds de logement pour les militaires, par la Municipalité de Varsovie et par la Coopérative de construction de cette ville.

A. LES OFFICES DES ASSURANCES SOCIALES.

Les calculs se fondent sur le principe que les recettes doivent couvrir les dépenses. Celles-ci comportent :

a) La rémunération et l'amortissement du capital investi

dans l'immeuble (coût total de la construction, y compris les travaux préliminaires, la surveillance et l'administration). A ce capital s'ajoutent les intérêts perdus pendant la durée de la construction ;

b) Les intérêts du capital investi dans l'achat du terrain et éventuellement dans l'aménagement des rues ;

c) Un certain pourcentage pour l'entretien et la réparation ;

d) Un pourcentage pour compenser les pertes résultant de la non-location ou de l'impossibilité de percevoir les loyers ;

e) Les frais d'administration et de service de l'immeuble.

Du côté recettes, figurent les prestations du Fonds public d'urbanisme et les loyers à encaisser.

Comme les recettes doivent couvrir les dépenses, il y a donc un minimum à percevoir sur les locataires. Ce minimum est réparti entre les appartements selon leur superficie, leur aménagement ou leur situation.

Au début, l'intention était, pour ce qui concerne le capital investi par les assurances sociales (A ci-dessus) de fixer le taux de l'intérêt à 6 ou 6,5 % et d'étendre l'amortissement sur une période d'environ quarante-cinq ans. En fin de compte, le rendement moyen des investissements immobiliers des établissements d'assurances sociales a été le suivant :

1928	3,2 %
1929	3,8 %
1930	3,1 %
1931	4,4 %
1932	5,7 %

Il n'a pas été fait d'évaluation plus détaillée du rendement des immeubles.

B. LE FONDS DE LOGEMENTS POUR LES MILITAIRES.

Le montant annuel du loyer est établi par la Commission de la garnison en multipliant la surface utile de l'habitation (y compris la cuisine et le vestibule) par un chiffre de base correspondant à la valeur du mètre carré de surface utile.

Ce chiffre de base dépend de plusieurs facteurs, à savoir :

a) Le classement du loyer : les localités sont divisées en huit classes. Dans la première, le chiffre de base varie de 11 à 16 zloty par m² ; dans la huitième classe, il varie de 5 à 9 zloty.

b) Les dimensions du logement : ceux de trois pièces au

maximum sont considérés comme petits ou moyens ; ceux de plus de trois pièces sont considérés comme grands ;

c) La situation du logement (en pavillon, au rez-de-chaussée, à un étage donné sur le devant ou sur la cour, etc.) ;

d) Des installations dont le logement est pourvu ;

e) La situation de l'immeuble dans la ville.

C'est ainsi que pour un logement de trois pièces, situé sur le devant, convenablement aménagé et proche du centre, le loyer annuel est de 16 zloty par mètre carré, quel que soit l'étage.

C. LA MUNICIPALITÉ DE VARSOVIE.

Le calcul des loyers se fonde :

a) Sur le service des emprunts contractés pour la construction ;

b) Sur les frais de réparation et d'administration.

Les chiffres de base (mensuels) dans les maisons pourvues du confort moderne sont les suivants :

	Zloty	
Au rez-de-chaussée	1,35	} par mètre carré de surface utile
Au 1 ^{er} étage	1,60	
Au 2 ^e étage	1,55	
Au 3 ^e étage	1,45	

Dans les bâtiments en bois, les taux sont de 1 zl. 03 pour le rez-de-chaussée et 1 zl. 12 pour le premier étage.

Dans les bâtiments en briques, non dotés de tout le confort moderne, les chiffres de base (mensuels) sont les suivants :

	Zloty
Rez-de-chaussée	1,32
Premier et second étages	1,40
Troisième étage	1,32

Dans certains logements-types, le loyer mensuel varie entre les chiffres suivants :

	Zloty
Logement de 2 pièces	de 41,07 à 71,04
Logement de 3 pièces	59,06 à 104,32
Logement de 4 pièces	107,01 à 149,31
Logement de 5 pièces	117,94 à 176,35

Dans le cas de certaines maisonnettes de la colonie de Burakov,

dont la commune cède la propriété aux habitants, les versements mensuels à effectuer pendant vingt ans sont les suivants :

	Versements mensuels (Zloty)	Valeur de l'immeuble évaluée à
Maisons de 3 pièces	195	27.000 zloty
Maisons de 4 pièces	231	32.000 zloty
Maisons de 5 pièces	303	42.000 zloty

En plus du montant du loyer, on perçoit mensuellement pour les frais d'administration 8 zloty pour les logements de trois pièces, 12 zloty pour ceux de quatre pièces et 16 zloty pour ceux de cinq pièces.

D. COOPÉRATIVE DE CONSTRUCTION DE VARSOVIE.

Le chiffre de base est uniformément fixé pour les rez-de-chaussée à 1 zl. 20 par mois et par mètre carré au-dessous de 50 m². Au-dessus de ce chiffre, chaque mètre carré suivant est fixé à 1 zl. 80.

Pourtant, des réductions à ce deuxième chiffre sont accordées ; si l'habitation compte moins de 10 m² par occupant, on le réduit à 1 zl. 50. Si le logement compte moins de 6 m² par occupant, on le réduit à 1 zl. 20.

Pour les étages supérieurs, ces chiffres subissent les variations suivantes :

- Au 1^{er} étage, majoration de 18 %
- au 2^e étage, majoration de 12 %
- au 3^e étage, majoration de 6 %
- au 4^e étage, ni majoration, ni diminution
- au 5^e étage, diminution de 6 %
- à l'étage mansardé, diminution de 12 %

On prélève en sus diverses charges pour les prestations et les installations supplémentaires, par exemple : 1 zloty pour un garde-manger, 2 zloty pour une salle de bains, 5 zloty pour une baignoire.

On évalue l'apport nominal du logement en se fondant sur le loyer mensuel, multiplié par 15. Par contre, les installations supplémentaires sont évaluées de la façon suivante : baignoire 400 zloty, lavabo, évier, armoire, etc., 50 zloty.

Il est arrivé qu'en temps de crise, la coopérative se soit chargée temporairement du chauffage central.

* * *

2. Il convient de rappeler que dans les exemples précités, l'objet visé est d'ordre éminemment social.

Le calcul des loyers dans les maisons construites par des parti-

culiers ne nous est pas connu. Pourtant, l'enquête effectuée en 1933 par la Société polonaise pour la réforme de l'habitation fournit quelques renseignements :

Selon cette enquête, le loyer dans les maisons d'après guerre s'élevait, suivant les quartiers, à :

	Zloty
Logement d'une pièce	de 47,50 à 130
Logement de 2 pièces	de 86,60 à 190
Logement de 3 pièces	de 122,50 à 200

Dans les maisons d'avant guerre, construites par l'Association de protection des locataires, le loyer s'élevait, suivant le quartier, à :

	Zloty
1 pièce	de 29,73 à 41,00
2 pièces	de 39,53 à 59,80
3 pièces	de 67,60 à 91,07

La différence entre le loyer des anciennes maisons et celui des maisons neuves est donc très importante.

Cependant, dans les maisons d'avant guerre, on prélève une indemnité spéciale, non fixée par la loi mais établie suivant l'offre et la demande. D'après les données de l'enquête, elle s'élevait à :

	Zloty
Logements d'une pièce	de 200 à 410
Logements de 2 pièces	de 230 à 685
Logements de 3 pièces	de 712 à 1.288,40

* * *

3. On ne possède pas beaucoup de renseignements quant à la part qui revient au loyer dans les budgets familiaux.

D'après les données de l'enquête effectuée par l'Institut de l'économie sociale, le loyer, chez les ouvriers, représentait en 1927 : à Varsovie 8,8 % de leur budget ; dans le bassin de Dabrowao, 4,6 % (exception faite des groupes supérieurs de salariés dont le loyer comptait pour 14,3 % à Varsovie et 10,6 % dans le bassin de Dabrowao).

D'après les statistiques établies par l'Office général de statistique, le loyer formait en moyenne 4,8 % des budgets ouvriers en 1927 et 4,7 % en 1928 (9,1 % avec le chauffage et l'éclairage). Chez les travailleurs intellectuels, le loyer s'élevait en 1932 à 13,5 % (y compris le chauffage et l'éclairage).

Le diagramme joint à ce rapport¹ démontre que, depuis la

¹ Voir page 19.

stabilisation du change, la part du loyer tend à augmenter. Un autre diagramme¹ démontre qu'en moyenne, les ouvriers ne peuvent pas payer plus de 20 zloty par mois, ce qui correspond à 15 % de leur salaire mensuel.

A la suite de l'abaissement des salaires, le loyer dans les maisons d'avant guerre représente parfois 25 % du budget familial, ce qui est absolument anormal.

Dans les nouvelles maisons, où le loyer maximum pour un logement d'une pièce s'élève à 50 zloty, ce chiffre représente de 30 à 50 % d'un salaire moyen variant entre 100 et 150 zloty. Ce pourcentage exclut d'avance pour l'ouvrier la possibilité d'occuper ces logements, sauf dans quelques rares cas privilégiés.

Une des conséquences de cette situation, c'est que les maisons ouvrières sont occupées par des intellectuels. En voici un exemple : la maison « ouvrière » élevée par l'établissement d'assurance des travailleurs intellectuels de Varsovie n'a été occupée par des ouvriers en 1931 que dans la proportion d'un tiers.

Vient ensuite le problème des loyers arriérés. L'enquête de la Société polonaise pour la réforme de l'habitation a établi que dans six grands immeubles collectifs construits après la guerre, 40,3 % des habitants étaient en retard dans le paiement de leur loyer et les versements d'arriérés s'élevaient à 115,8 % des loyers. Dans les maisons d'avant guerre de la Fondation Wawelberg, les pourcentages respectifs étaient de 69,2 % et 379,2 %. La part des chômeurs dans les arriérés n'est que de 12,4 % dans les maisons neuves et de 28,8 % dans les maisons d'avant guerre.

On rencontre surtout des locataires en retard dans les logements composés d'une pièce (75,4 % dans les maisons neuves et 54,7 % dans les maisons d'avant guerre), et dans les logements de deux pièces (30,4 % dans les maisons neuves et 94,9 % dans les maisons d'avant guerre). Cela prouve nettement, semble-t-il, que c'est surtout la classe ouvrière qui ne peut supporter la charge d'un loyer toujours plus élevé.

Cette conclusion confirme une fois de plus la nécessité de développer rapidement et dans une très large mesure, la construction d'habitations ouvrières à bas prix.

¹ Voir page 20.

Titre IV.

**EXAMEN STATISTIQUE DU
PROBLÈME DU LOGEMENT DANS SES RAPPORTS
AVEC LES DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES
ET LA VIE ÉCONOMIQUE.**

Chapitre XXI.

LA POPULATION URBAINE.

I. INTRODUCTION.

Pour connaître l'évolution démographique de la Pologne, on dispose des recensements de 1921 et 1931. Ils n'ont pas porté uniquement sur le mouvement et la composition de la population, mais aussi sur toute une série de questions connexes et, entre autres, sur les conditions du logement.

L'année 1921 est, pour la Pologne, la première année de paix. On en est encore à organiser l'administration publique ; le pays va s'engager dans une période d'essor et de consolidation.

C'est pourquoi le premier recensement a été beaucoup moins précis que le second. Celui-ci reflète plus fidèlement la situation du pays d'autant plus qu'il s'étend à deux régions non comprises dans le premier recensement : la Haute-Silésie et la circonscription de Vilno. Les données antérieures dont on disposait à leur sujet dataient du recensement de 1919 qui fut effectué dans des conditions tout à fait anormales.

L'étude de l'évolution démographique doit forcément se fonder sur la « population présente » et non la « population domiciliée » qui, seule, refléterait normalement la répartition des habitants. En effet, le recensement de 1921 n'a pas suffisamment mis en lumière le nombre de personnes momentanément absentes ou temporairement présentes et l'on ne peut pas établir exactement les chiffres de la population domiciliée. Aux fins de comparaison, nous utiliserons donc aussi pour le recensement de 1931 les données relatives à la population « présente ».

D'après l'Office central de statistique, la population totale de la Pologne est évaluée au 1^{er} janvier 1934, à 33 millions d'habitants. Le tableau ci-après en précise la répartition.

2. POPULATION URBAINE ET POPULATION RURALE.

Au 9 décembre 1931, comme l'indique le tableau II, la « population présente », y compris l'armée casernée, se montait à 32.132.936 personnes dont 23.255.179 habitaient la campagne. La population urbaine comptait donc 8.686.284 âmes, soit 27,2 % du total.

Tableau I. — POPULATION DE LA POLOGNE EN 1921, 1931 ET 1934¹.

	Nombre total d'habitants (en millions)		
	30.IX.1921*	30.XII.1931	1.I.1934
	POLOGNE	27,2	32,1	33,0
Voïvodies du Centre	11,3	13,5	13,8
de l'Est	4,2	5,6	5,8
de l'Ouest	4,1	4,5	4,6
du Midi	7,6	8,5	8,8

* Pour les territoires non compris dans le recensement de 1921 les données datent du recensement de 1919.

Source : *Petit Annuaire statistique* de 1934.

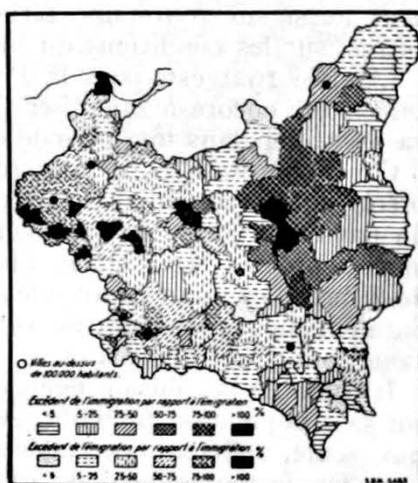
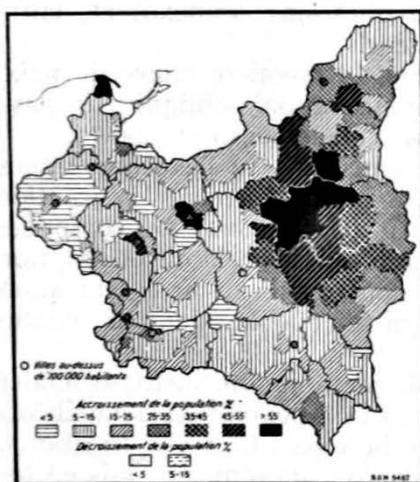


Tableau II. — POPULATION PRÉSENTE, D'APRÈS LE RECENSEMENT DU 9 DÉCEMBRE 1931, DANS LES LIMITES DES DIVISIONS ADMINISTRATIVES DU 1^{ER} AVRIL 1922².

Voïvodies	Population présente		Pourcentage de la population urbaine
	Totale	Urbaine	
POLOGNE	32.132.936 *	8.686.284	27,2
Voïvodies du Centre	13.390.366	4.448.371	33,0
Ville de Varsovie	1.178.914	1.178.914	100,0
Voïvodie de Varsovie	2.530.675	581.871	23,0
Voïvodie de Lodz	2.633.050	1.105.078	42,0
Voïvodie de Kielce	2.936.976	751.520	25,6
Voïvodie de Lublin	2.467.266	434.260	17,6
Voïvodie de Bialystok	1.643.485	396.728	24,1

* Parmi ceux-ci, 191.473 personnes, qui font partie de l'armée casernée, n'ont pas été réparties dans les départements, les villes et les villages.

¹ Voir ci-contre la carte de l'accroissement de la population de 1921 à 1931.

² Voir ci-contre la carte de la division administrative de la Pologne.

Voïvodies	Population présente		Pourcentage de la population urbaine
	Totale	Urbaine	
<i>Voïvodies de l'Est</i>	5.548.199	768.058	13,7
Voïvodie de Vilno	1.275.269	263.371	20,7
Voïvodie de Nowogrod	1.056.780	102.918	9,7
Voïvodie de Polésie	1.131.359	148.903	13,2
Voïvodie de Volhynie	2.084.791	252.866	12,1
<i>Voïvodies de l'Ouest</i>	4.498.394	1.545.981	34,2
Voïvodie de Poznan	2.113.783	838.014	40,1
Voïvodie de Poméranie	1.086.259	338.820	31,2
Voïvodie de Silésie	1.298.352	359.147	27,7
<i>Voïvodies du Sud</i>	8.504.504	1.923.874	22,5
Voïvodie de Cracovie	2.296.842	536.560	26,0
Voïvodie de Léopol	3.127.811	781.808	25,0
Voïvodie de Stanislavow	1.476.538	291.526	19,7
Voïvodie de Tarnopol	1.613.313	253.980	15,8

Source : *Informations statistiques*, fascicule 17, année 1932.

La population urbaine est inégalement répartie entre les différents groupes de voïvodies. Les oscillations sont très grandes, aussi bien entre les groupes qu'entre les voïvodies elles-mêmes. C'est dans l'Ouest que la population urbaine est la plus importante (34,2 %) et surtout dans la voïvodie de Poznan (40,1 %). C'est dans l'Est qu'elle est la plus faible (13,7 %).

D'après le recensement de 1931, il y a 636 agglomérations urbaines en Pologne (tableau III). Onze d'entre elles comptent plus de 100.000 habitants. Onze autres ont une population de 50.000 à

Tableau III. — NOMBRE DE VILLES POLONAISES CLASSÉES D'APRÈS LE NOMBRE D'HABITANTS EN 1921 ET 1931.

Groupes de villes	Nombre de villes	
	30.IX.1921	9.XII.1931
Au total	611	636
Villes de :		
1 million d'habitants et plus	—	1
100.000 à 1 million d'habitants	6	10
de 20.000 à 100.000 habitants	43	57
de 10.000 à 20.000 habitants	62	83
de 5.000 à 10.000 habitants	146	177
moins de 5.000 habitants	354	308

Source : *Informations statistiques*, fasc. 12, année 1932.

100.000 âmes. 46 autres villes comptent de 20.000 à 50.000 habitants. Ces 68 villes de plus de 20.000 habitants concentrent près de 63 % de toute la population urbaine. C'est dans les voïvodies centrales qu'il y a le plus grand nombre d'agglomérations urbaines (228 villes). Viennent ensuite les voïvodies du Sud (178 villes), celles de l'Ouest (169 villes) et celles de l'Est (61 villes).

Le contraste est frappant tant du point de vue de la répartition démographique que du point de vue de la vie économique entre certaines voïvodies, par exemple entre celles de Lodz et Poznan et celles des régions orientales où la population urbaine est la plus rare.

3. DÉVELOPPEMENT DE LA POPULATION URBAINE DE 1921 A 1931.

On trouvera au tableau IV les chiffres de la population des villes en 1931 et de la population des mêmes territoires en 1921. Vu que l'on a tenu compte des modifications survenues dans les limites des villes, on obtient par simple soustraction l'accroissement de la population urbaine (dans les limites des villes en 1931) au cours de ces dix années.

L'accroissement moyen des populations urbaines est de 24,5 % alors que la population entière n'a augmenté que de 18,9 %. (Dans les deux cas, il n'est pas tenu compte de l'armée casernée.)

C'est dans les voïvodies de l'Est que l'accroissement est le plus rapide (37,4 %) et surtout dans la voïvodie de Vilno (47,3 %). Dans l'Ouest, le pourcentage est aussi supérieur à la moyenne (26,2 %) et dans cette région, la voïvodie de Poméranie a le taux le plus élevé (46,6 %). Dans le Centre, l'accroissement des populations urbaines coïncide avec la moyenne générale de la Pologne (24,4 %), le pourcentage étant de 26,8 % pour la voïvodie de Lodz et de 25,8 pour la ville de Varsovie. En Silésie, l'accroissement est de 20,9 % et de 18,7 % pour les voïvodies du Sud. D'une façon générale, c'est dans les villes les plus grandes que l'accroissement est le plus rapide.

Entre les deux recensements, le nombre de villes de plus de 20.000 habitants a passé de 49 à 68.

Dans le tableau V, on a rapproché les chiffres afférents à l'accroissement général et à l'accroissement naturel de la population. La différence entre ces deux catégories de chiffres révèle l'influence des migrations¹. Les chiffres portent d'une part sur la population totale urbaine et rurale des diverses voïvodies et, d'autre part, sur la population des plus grandes villes (généralement au-dessus de 100.000 habitants).

¹ Voir ci-après la carte de l'excédent de l'immigration ou de l'émigration de 1921 à 1931.

Tableau IV. — ACCROISSEMENT DE LA POPULATION URBAINE (1921-1931).

Groupes de villes d'après le nombre de leurs habitants du 9.XII.1931 Voïvodies	Nombre de villes d'après l'état de leur population au 9.XII.1931	Population présente d'après le recensement du		Accroissement 1921-1931		Population au 30.IX.1921, dans les limites administratives de la même date
		30.IX.1921	9.XII.1931	En chiffres absolus	en %	
Villes au total	636	6.974.540	8.679.979	1.705.439	34,5	6.669.992
Plus de 1 million d'habitants	1	936.713	1.178.211	241.498	25,8	936.713
De 100.000 à 1 million d'habitants	10	1.656.989	2.170.106	513.117	31,0	1.545.642
De 75.000 à 100.000 habitants	3	213.202	250.132	36.930	17,3	213.202
De 50.000 à 75.000 habitants	8	346.422	437.400	90.978	26,3	316.334
De 25.000 à 50.000 habitants	29	792.375	1.005.407	213.032	26,9	749.653
De 20.000 à 25.000 habitants	17	304.708	386.127	81.419	26,7	289.070
De 15.000 à 20.000 habitants	18	249.697	318.700	69.003	27,6	235.426
De 10.000 à 15.000 habitants	65	631.030	776.318	145.288	23,0	605.550
De 5.000 à 10.000 habitants	177	1.033.905	1.230.703	196.798	19,0	986.130
Moins de 5.000 habitants	308	809.499	926.875	117.376	14,5	792.272
POLOGNE *	636	6.974.540	8.679.979	1.705.439	24,5	6.669.992
Groupes de voïvodies :						
du Centre	228	3.573.673	4.446.694	873.021	24,4	3.500.781
de l'Est	61	556.840	765.197	208.357	37,4	548.987
de l'Ouest	169	1.224.805	1.545.981	321.176	26,2	1.142.548
du Sud	178	1.619.222	1.922.107	302.885	18,7	1.477.676

* Les chiffres de population pour l'année 1921 concernent les unités qui constituaient des villes le 9 décembre 1931. Les données ont été fournies par le recensement de 1919 pour la région de Vilno et par ceux de 1919 ou 1910 pour la Haute-Silésie. Dans les chiffres de 1931 et 1921, on n'a pas tenu compte de l'armée casernée.

(Source : Informations statistiques, fasc. 12, année 1932).

Tableau V. — ACCROISSEMENT NATUREL ET EXODE RURAL COMPARÉS.
(1921-1931.)

Voïvodies et Arrondissements	Accroissement total (en milliers) 1921- 1931	Accroissement naturel 1921-1931		Surplus d'immigration (+) ou d'émigration (-) 1921-1931		
		en nombres absolus (en milliers)	en % de la popu- lation de 1921	en nombres absolus (en milliers)	en %	
					de la population de 1921	de l'accrois- sement naturel
Avec l'armée en caserne						
POLOGNE*	4.943	4.893	18,0	+ 50	+ 0,2	+ 0,1
Ville de Varsovie	241	63	6,8	+ 178	+ 19,0	+ 281,9
Voïv. de Varsovie	418	406	19,2	+ 12	+ 0,6	+ 3,0
Arr. de Varsovie	144	42	23,3	+ 102	+ 56,3	+ 211,8
Voïv. de Lodz	380	363	16,1	+ 16	+ 0,7	+ 4,5
Lodz (ville)	153	58	12,8	+ 95	+ 21,1	+ 164,3
Lodz (arr.)	52	18	16,5	+ 34	+ 30,6	+ 185,4
Voïv. de Kielce	400	487	19,2	- 87	- 3,4	- 18,0
Czestochowa (ville et arr.)	65	48	20,3	+ 17	+ 7,3	+ 36,1
Sosnowiec (ville)	23	11	13,0	+ 12	+ 13,6	+ 104,3
Voïv. de Lublin	383	417	20,0	- 35	- 1,7	- 8,3
Lublin (ville)	18	12	12,6	+ 6	+ 6,5	+ 51,4
Lublin (arr.)	24	34	24,5	- 10	- 7,3	- 29,7
Voïv. de Bialystok*	346	264	20,4	+ 82	+ 6,3	+ 31,1
Bialystok (ville et arr.) ..	42	30	16,0	+ 12	+ 6,6	+ 41,2
Voïv. de Volno*	270	206	20,5	+ 64	+ 6,4	+ 31,3
Ville de Vilno*	68	17	13,3	+ 51	+ 39,5	+ 142,8
Voïv. de Novogrodek* ..	244	207	25,5	+ 37	+ 4,6	+ 17,8
Voïv. de Polésie	386	241	32,3	+ 145	+ 19,4	+ 60,1
Brzesc-sur-Bug (ville) ...	101	36	30,4	+ 65	+ 55,0	+ 180,9
Voïv. de Volhynie	512	396	25,2	+ 116	+ 7,4	+ 29,3
Voïv. de Poznan	145	300	15,2	- 155	- 7,9	- 51,6
Bydgoszcz (ville)	30	15	16,6	+ 15	+ 17,5	+ 105,5
Poznan (ville)	62	26	13,8	+ 36	+ 19,7	+ 142,4
Poznan (arr.)	13	15	17,8	- 1	- 1,6	- 9,2
Voïv. de Poméranie	151	172	18,3	- 21	- 2,3	- 12,3
Torun (ville)	15	6	15,9	+ 9	+ 21,8	+ 137,0
Grudziadz (ville)	17	7	20,6	+ 10	+ 29,8	+ 144,8
Voïv. de Silésie*	174	220	19,6	- 47	- 4,1	- 21,1
Bielsko (ville et arr.)	13	9	12,7	+ 4	+ 6,4	+ 50,4
Voïv. de Cracovie	304	322	16,2	- 18	- 0,9	- 5,6
Ville de Cracovie	38	9	5,2	+ 28	+ 15,3	+ 295,5
Arr. de Cracovie	35	20	18,5	+ 16	+ 14,9	+ 80,2
Voïv. de Léopol	338	424	15,2	- 85	- 3,1	- 20,1
Ville de Léopol	71	15	6,0	+ 56	+ 22,9	+ 380,2
Arr. de Léopol	18	21	17,1	- 3	- 2,3	- 13,5
Voïv. de Stanislawow ...	213	198	15,7	+ 15	+ 1,2	+ 7,7
Stanislawow (ville et arr.)	28	19	14,6	+ 9	+ 6,5	+ 44,8
Voïv. de Tarnopol	165	211	14,7	- 46	- 3,2	- 21,6
Tarnopol (ville et arr.) ..	11	15	11,7	- 5	- 3,6	- 30,6

* Pour les territoires qui n'ont pas été compris dans le recensement de 1921, les chiffres se rapportent à la période 1919-1931. Les chiffres de population pour 1921 se rapportent aux unités qui formaient des villes en 1921.
Source : Informations statistiques, fasc. 4, année 1932.

On constate que l'exode rural a exercé une influence notable sur l'accroissement général des grandes villes, surtout celles qui ont plus de 100.000 habitants, à l'exception toutefois de Lublin, où l'accroissement naturel a joué un rôle plus considérable.

Dans les villes de moindre importance, les circonstances varient avec les régions. Dans le Centre, dans l'Ouest et dans le Sud, sauf les districts de Varsovie et de Lodz, l'accroissement naturel l'emporte sur l'exode rural ; dans l'Est, c'est le contraire, en raison surtout du fait que la guerre et l'indépendance recouvrée y ont créé des conditions qui provoquent un accroissement excessivement rapide de la population (rapatriements et création de centres administratifs). En conséquence, on peut dire que l'exode rural se dirige surtout vers les villes les plus grandes et les plus proches, qui sont le plus souvent des centres très actifs de vie industrielle, commerciale et administrative et des nœuds importants de communication.

Chapitre XXII.

LES STATISTIQUES DES IMMEUBLES ET DES BATIMENTS. (1921-1931.)

Les statistiques des immeubles et des bâtiments sont intéressantes à deux points de vue : parce qu'elles permettent de connaître le chiffre des logements et habitations disponibles, et parce qu'elles servent de base à l'étude de toute une série de problèmes très importants du point de vue économique et social.

Les recensements généraux de 1921 et 1931 n'ont pas négligé l'habitation. Les agents du recensement de 1921 avaient reçu une instruction définissant la propriété habitable de la façon suivante : « propriété constituant une entité économique, figurant sous un seul numéro d'hypothèque et dans les limites de laquelle se trouvent un ou plusieurs édifices habitables appartenant à une personne physique ou morale ».

La définition du bâtiment était la suivante : « Chaque construction constituant une entité technique et économique, même unie à une autre construction (par exemple par un toit commun) mais ayant un numéro de police séparé. »

Lors du recensement de 1931, il fut précisé qu'une construction divisée par un mur allant des fondations jusqu'au toit, constitue deux bâtiments à part.

Ces deux notions d'immeuble d'habitation et de bâtiment ne

Tableau VI. — NOMBRE DES IMMEUBLES D'HABITATION ET NOMBRE MOYEN DES PERSONNES PAR IMMEUBLE (1921-1931).

POLOGNE Ville de Varsovie Groupes de voïvodies	Nombre des immeubles d'habitation			Nombre moyen de personnes par immeuble			Total de la population dans les bâtiments d'habitation		
	Chiffres absolus		Accroissement par rapport à 1921, en %	Chiffres absolus		Accroissement (+) ou diminu- tion (-) en %	Chiffres absolus		Accroissement en %
	1921	1931		1921	1931		1921	1931	
POLOGNE	363.698	489.302	+ 35	16,9	15,8	- 7	6.155.535	7.726.062	+ 26
Villes de plus de 20.000 habitants	119.767	174.763	+ 36	31,0	27,2	- 12	3.715.189	4.747.965	+ 28
Villes de moins de 20.000 habitants	243.931	314.539	+ 29	10,0	9,5	- 5	2.440.346	2.978.097	+ 22
Ville de Varsovie	9.686	13.125	+ 36	94,4	87,0	- 8	914.764	1.141.389	+ 24
Voïvodie du Centre (sauf ville de Varsovie)	120.618	169.102	+ 40	20,6	18,4	- 11	2.482.507	3.115.109	+ 25
Villes de plus de 20.000 habitants	46.726	68.702	+ 47	31,7	27,6	- 13	1.482.088	1.898.075	+ 27
Villes de moins de 20.000 habitants	73.892	100.400	+ 36	13,5	12,1	- 10	1.000.419	1.217.034	+ 22
Voïvodie de l'Est	39.191	59.126	+ 51	9,5	8,6	- 9	373.592	507.213	+ 36
Villes de plus de 20.000 habitants	10.983	21.119	+ 92	13,4	10,5	- 22	147.227	221.259	+ 50
Villes de moins de 20.000 habitants	28.208	38.007	+ 35	8,0	7,5	- 6	226.365	285.954	+ 26
Voïvodie de l'Ouest	56.818	64.301	+ 13	16,1	17,5	+ 9	915.006	1.128.117	+ 23
Villes de plus de 20.000 habitants	14.095	17.353	+ 23	29,0	31,1	+ 7	408.682	540.496	+ 32
Villes de moins de 20.000 habitants	42.723	46.948	+ 10	11,9	12,5	+ 5	506.324	587.621	+ 16
Voïvodie du Sud	137.386	183.648	+ 34	10,7	10,0	- 7	1.469.666	1.834.234	+ 25
Villes de plus de 20.000 habitants	38.278	54.464	+ 42	19,9	17,4	- 13	762.428	946.746	+ 24
Villes de moins de 20.000 habitants	99.108	129.184	+ 30	7,1	6,9	- 3	707.238	887.488	+ 25

sont pas suffisamment précises. C'est pourquoi, surtout en 1921, on a souvent considéré plusieurs bâtiments comme n'en constituant qu'un. Quelquefois même, plusieurs propriétés immobilières attenantes ont été considérées comme n'en faisant qu'une.

Dans bien d'autres pays, on fait encore moins la distinction entre la propriété immobilière et le bâtiment. Cela tient à ce que la construction, notamment dans les villes d'Occident, diffère assez sensiblement de l'usage polonais. On y rencontre plus souvent la propriété immobilière sur laquelle n'a été édifié qu'un seul bâtiment. Il en résulte des différences assez notables dans les notions essentielles de la statistique immobilière, de telle sorte que les chiffres polonais ne peuvent pas se comparer sans restriction avec ceux d'autres pays.

I. LES IMMEUBLES ET LA POPULATION.

En 1931, la totalité des villes de Pologne comptait 526.886 bâtiments et une population de 8.397.282 habitants.

Dans le tableau VI, les nombres d'immeubles d'habitations sont comparables puisqu'ils concernent les mêmes terrains qui sont communs pour les deux recensements de 1921 et de 1931.

Cette comparaison révèle une augmentation d'environ 35 % ; elle est supérieure à celle de la population, qui se chiffre par 26 %. Pour les villes de plus de 20.000 habitants, les pourcentages sont respectivement de 36 % et 28 % ; pour les villes de moins de 20.000 habitants, ils sont de 29 % et 22 %.

Il y a donc eu accroissement plus rapide du nombre d'immeubles habitables que de la population ; aussi la densité moyenne de population a-t-elle diminué de 16,9 personnes par immeuble en 1921 à 15,7 en 1931. Dans les villes de plus de 20.000 habitants, le taux passe de 31 à 27,2% (soit une réduction de 12%) et dans celles de moins de 20.000 habitants, de 10 à 9,5 % (soit une diminution de 5 %).

Il en va de même pour la ville de Varsovie. Le nombre d'immeubles y augmente de 36 %, la population de 26 %, ce qui entraîne une diminution de 2 % dans la densité moyenne d'habitants par immeuble. Celle-ci reste pourtant élevée (87 personnes), ce qui révèle que les bâtiments d'habitation y sont le plus souvent de véritables casernes.

Note se référant au tableau VI.

Le relevé n'embrasse que les villes existant en 1921 et en 1931 et ayant été recensées. Ont donc été omises *a*) les villes n'ayant pas été recensées en 1921 (Haute-Silésie et Territoire de Wilno), *b*) des villes ayant existé en 1921, mais rayées ensuite du registre des villes, *c*) les villes reconnues comme telles après 1921. Les villes ont été classées au-dessus ou au-dessous de 20.000 habitants selon l'état du 9 décembre 1931.

Dans les villes de plus de 20.000 habitants, la densité moyenne d'habitants par immeuble varie de la façon suivante selon les diverses voïvodies :

Voïvodies	1921	1931	Pourcentage de l'accroissement (+) ou de la diminution (-)
Voïvodies de l'Ouest	29	31,1	+ 7 %
Voïvodies du Centre	31,7	27,6	- 13 %
Voïvodies du Sud	19,9	17,4	- 13 %
Voïvodies de l'Est	13,4	10,5	- 22 %

Ces chiffres révèlent que dans la région de l'Ouest, la densité moyenne a augmenté alors qu'elle diminuait dans tout le reste de la Pologne. Elle a surtout diminué dans l'Est en raison de l'intensité de la construction qui, entre les deux recensements, a atteint 92 % du nombre d'immeubles d'habitation en 1921. Cette action, fortement stimulée par l'État, est le résultat de l'exceptionnelle pénurie de logements qui, dans cette région, a été provoquée dans une large mesure par la guerre.

Si la densité moyenne par immeuble est très élevée dans les villes de plus de 20.000 habitants, c'est, comme dans le cas de Varsovie, parce que la population vit pour la plupart dans des immeubles collectifs à logements multiples.

Dans les villes de moins de 20.000 habitants, les chiffres varient de la façon suivante :

Voïvodies	1921	1931	Pourcentage de l'accroissement (+) ou de la diminution (-)
Voïvodies de l'Ouest	11,9	12,5	+ 5 %
Voïvodies du Centre	13,9	12,5	- 10 %
Voïvodies de l'Est	8,0	7,5	- 6 %
Voïvodies du Sud	7,1	6,9	- 3 %

On constate que l'évolution est analogue à celle des grandes villes.

2. CLASSIFICATION DES IMMEUBLES SELON LE NOMBRE DES LOGEMENTS QU'ILS CONTIENNENT.

On se référera aux tableaux VII et VIII qui concernent uniquement les résultats du recensement de 1931. On constatera que le type de maison le plus répandu en Pologne est l'habitation isolée ne comportant qu'un seul logement (44,8 %). On rencontre aussi

assez fréquemment des maisons comptant de deux à cinq logements (40,2 %). En revanche, le pourcentage des immeubles du genre casernes (plus de 21 logements) est minime : 2,1 %.

L'habitation isolée ne comptant qu'un seul logement constitue le type de la construction rurale. On la rencontre aussi très fréquemment dans les *petites villes*, qui sont les plus nombreuses. Leur population s'y adonne encore beaucoup à l'agriculture et les terrains à bâtir n'y sont relativement pas chers. C'est pourquoi il est assez facile aux petits artisans et aux petits agriculteurs d'y acquérir leur maison en pleine propriété.

Dans ces villes, les maisons à logement unique comptent pour 54,4 % de la totalité des immeubles habitables. Au total, les maisons comptant cinq logements au maximum comptent pour 94 % et hébergent 76,7 % de la population.

Dans les *grandes villes*, au contraire, on ne rencontre la maison isolée que sur les terrains nouvellement incorporés à la ville, mais il est rare que ce soit le résultat d'une politique rationnelle de l'urbanisme.

Pourtant, dans les villes de plus de 20.000 habitants, la proportion la plus forte revient encore aux immeubles ayant de deux à cinq logements qui comptent aussi pour 31,2 %.

Mais si les maisons ayant de un à cinq logements constituent 51,1 % de la totalité des immeubles d'habitation, ils n'hébergent cependant que 43,4 % de la population urbaine.

A *Varsovie*, la situation est toute différente. Le pourcentage des immeubles ayant plus de dix logements s'élève à 48 % contre 15,4 % dans les autres grandes villes et 6,4 % dans l'ensemble des agglomérations urbaines (sauf *Varsovie*). A *Varsovie* également, on compte 31,9 % d'immeubles ayant plus de vingt et un logements.

Il faut encore observer qu'à *Varsovie* les 48 % d'immeubles comptant plus de dix logements hébergent 89,2 % de la population totale de la ville, contre 56,6 % dans les autres grandes villes et 37,9 % dans l'ensemble des agglomérations urbaines (sauf *Varsovie*).

Enfin, dans cette même ville, 76,5 % de la population vivent dans des immeubles de plus de vingt et un logements et 1 % seulement dans des maisons à logement unique.

Pour ce qui est de la répartition géographique, observons que c'est surtout dans les voïvodies de l'Ouest et du Centre que l'on rencontre les immeubles collectifs. Dans le Sud, l'habitation unique constitue 68 % du total des immeubles, dans l'Est 64,2 %, dans le Centre 42,4 % et dans l'Ouest 36,7 %.

3. CLASSIFICATION DES IMMEUBLES SELON LE NOMBRE D'HABITANTS.

Le tableau VIII indique que dans l'ensemble de la Pologne, 62,5 % des immeubles urbains hébergent au maximum dix personnes.

Tableau VII. — IMMEUBLES CLASSÉS SELON LE NOMBRE DE LOGEMENTS QU'ILS CONTENAIENT EN 1931 (POURCENTAGE).

	Pourcentage d'immeubles d'habitation de							Pourcentage de la population habitant les immeubles de						
	1	2	3-5	6-10	11-20	21-50	51 et plus	1	2	3-5	6-10	11-20	21-50	51 et plus
	logements							logements						
POLOGNE	44,8	21,1	19,1	8,6	4,3	1,8	0,3	14,6	11,5	18,6	17,2	16,4	14,9	6,8
Villes de plus de 20.000 habitants	28,1	18,2	23,0	15,3	9,8	4,7	0,9	5,7	6,1	13,5	18,1	22,5	23,2	10,9
Villes de moins de 20.000 habitants	54,4	22,7	16,9	4,8	1,1	0,1	0,0	29,3	20,5	26,9	15,5	6,4	1,3	0,1
Ville de Varsovie	14,1	8,4	15,0	14,5	16,1	23,0	8,9	1,0	0,9	3,0	5,9	12,7	39,8	36,7
Voïvodie du Centre (sauf ville de Varsovie)	35,8	21,1	23,2	11,8	5,6	2,3	0,2	10,3	10,3	20,4	20,6	18,6	16,0	3,8
Villes de plus de 20.000 habitants	25,5	16,4	23,4	17,6	11,0	5,5	0,6	4,9	5,4	13,6	20,1	24,3	25,4	6,3
Villes de moins de 20.000 habitants	42,4	24,0	23,2	8,1	2,1	0,2	0,0	18,3	17,6	30,2	21,2	10,4	2,2	0,1
Voïvodie de l'Est	53,8	24,6	16,4	3,6	1,2	0,4	0,0	28,4	22,0	24,8	11,0	7,9	5,2	0,7
Villes de plus de 20.000 habitants	38,3	25,8	24,7	7,2	2,9	1,0	0,1	15,0	16,9	27,5	16,5	13,6	9,2	1,3
Villes de moins de 20.000 habitants	64,2	23,7	10,9	1,1	0,1	0,0	—	45,3	28,4	21,2	4,1	0,7	0,3	—
Voïvodie de l'Ouest	30,8	19,0	27,1	14,8	6,8	1,5	0,0	9,3	9,0	22,8	25,3	22,6	10,3	0,7
Villes de plus de 20.000 habitants	19,1	12,7	23,4	23,6	16,8	4,3	0,1	3,9	4,1	13,0	25,9	34,4	17,4	1,3
Villes de moins de 20.000 habitants	36,7	22,1	29,0	10,3	1,8	0,1	0,0	15,9	15,0	35,0	24,5	7,9	1,6	0,1
Voïvodie du Sud	58,0	21,5	13,2	4,6	2,3	0,4	0,0	29,2	18,0	19,3	14,3	13,2	5,2	0,8
Villes de plus de 20.000 habitants	33,8	21,3	23,3	12,8	7,2	1,5	0,1	10,6	10,7	20,2	23,1	24,1	9,8	1,5
Villes de moins de 20.000 habitants	68,0	21,6	9,0	1,2	0,2	0,0	0,0	48,8	25,7	18,3	5,1	1,8	0,3	0,0

Tableau VIII. — IMMEUBLES SELON LE NOMBRE D'HABITANTS.

	Pourcentage des immeubles d'habitation habités par								Pourcentage de la population vivant dans des immeubles habités par						
	0	1-5	6-10	11-20	21-50	51-100	101-500	501 et plus	de 1 à 5	de 6 à 10	de 11 à 20	de 21 à 50	de 51 à 100	de 101 à 500	501 et plus
	personnes								personnes						
POLOGNE	0,9	29,6	32,9	19,0	12,0	3,8	1,8	0,0	6,9	15,6	17,0	23,3	16,0	19,5	1,7
Villes de plus de 20.000 habitants	0,5	18,9	25,3	21,3	20,3	8,7	4,9	0,1	2,6	7,1	11,4	23,8	22,0	30,5	2,6
Villes de moins de 20.000 habitants	1,1	35,7	37,2	17,7	7,3	0,9	0,1	0,0	13,9	29,4	26,3	22,5	6,2	1,5	0,2
Ville de Varsovie	0,4	8,8	12,7	12,5	19,3	16,3	28,8	1,2	0,4	1,1	2,1	7,3	13,6	66,4	9,1
Voïvodie du Centre (sauf ville de Varsovie).	0,7	23,6	30,1	22,2	16,3	5,0	2,0	0,0	4,9	12,7	17,7	28,0	18,5	17,5	0,7
Ville de plus de 20.000 habitants	0,4	17,6	22,9	21,3	23,0	9,8	5,0	0,0	2,4	6,4	11,3	26,4	24,4	28,0	1,1
Villes de moins de 20.000 habitants	0,9	27,4	34,7	22,8	12,2	1,8	0,2	0,0	8,5	22,0	27,1	30,2	9,9	2,1	0,2
Voïvodie de l'Est	1,0	31,8	39,6	20,0	6,0	1,1	0,5	0,0	11,7	29,2	27,1	16,9	7,4	7,4	0,3
Villes de plus de 20.000 habitants	0,8	22,9	35,1	26,0	11,4	2,6	1,2	0,0	6,1	18,9	25,9	23,6	12,5	12,4	0,6
Villes de moins de 20.000 habitants	1,1	37,8	42,5	16,1	2,4	0,1	0,0	—	18,8	42,2	28,7	8,4	1,0	0,9	—
Voïvodie de l'Ouest	0,5	20,0	28,3	24,0	19,7	6,0	1,5	0,0	4,0	11,6	18,6	32,7	21,6	11,0	0,5
Villes de plus de 20.000 habitants	0,3	11,7	17,8	20,8	30,3	15,0	4,1	0,0	1,4	4,5	10,0	32,4	33,0	18,4	0,3
Villes de moins de 20.000 habitants	0,6	24,2	33,5	25,6	14,4	1,5	0,2	0,0	7,1	20,4	29,3	33,2	7,4	1,9	0,7
Voïvodie du Sud	1,1	39,9	36,3	14,0	6,5	1,8	0,4	0,0	14,8	27,2	19,6	20,2	12,3	5,5	0,4
Villes de plus de 20.000 habitants	0,6	24,4	29,7	21,2	17,0	5,8	1,3	0,0	5,2	13,0	17,5	31,1	22,1	10,3	0,8
Villes de moins de 20.000 habitants	1,0	46,3	38,9	11,0	2,2	0,2	0,0	—	24,7	42,1	21,8	8,8	2,0	0,6	—

Dans les *villes de plus de 20.000 habitants*, on relève les pourcentages suivants :

	%
de 1 à 5 personnes	18,9
de 6 à 10 personnes	25,3
de 11 à 21 personnes	21,3
de 21 à 50 personnes	20,3

A Varsovie, il y a 28 % d'immeubles abritant de 100 à 500 personnes et hébergeant au total 66,4 % de la population urbaine. Les chiffres sont également élevés pour les immeubles abritant de 21 à 50 personnes.

Au contraire, dans les villes de *moins de 20.000 habitants*, le type prédominant est l'immeuble à peuplement peu élevé ; 74 % hébergent au maximum dix personnes.

4. L'AMÉNAGEMENT DES IMMEUBLES.

La question n'a été étudiée que lors du deuxième recensement.

a) *Adduction d'eau et égouts.*

Dans toutes les villes de Pologne, il n'y a que 12,7 % des immeubles à avoir le tout-à-l'égout. Ils hébergent 30,8 % de la population urbaine. Les pourcentages montent à 23,5 % et 44 % respectivement dans les villes de plus de 20.000 habitants.

Dans les villes de moins de 20.000 habitants, ils tombent à 5,4 % et 9,2 % respectivement.

Pour ce qui est de l'adduction d'eau potable, nous relevons les pourcentages suivants :

a) Dans l'ensemble des villes de Pologne, 15 % des immeubles en sont dotés (36,2 % de la population) ;

b) Dans les villes de plus de 20.000 habitants, 27,8 % des immeubles (51 % de la population) ;

c) Dans les villes de moins de 20.000 habitants, 7,4 % des immeubles (11,9 % de la population).

Il est à noter que c'est dans les grandes villes de l'Ouest et à Varsovie que la situation est la meilleure et que, d'une façon générale, les canalisations d'eau et d'égout sont extrêmement rares, surtout dans les petites villes.

b) *Électricité.*

Ici, la situation est bien meilleure. Le pourcentage des bâtiments pourvus de l'électricité est plus élevé dans les grandes villes que

**Tableau IX. — IMMEUBLES D'HABITATION POURVUS D'INSTALLATIONS SANITAIRES ET AUTRES.
POPULATION DOMICILIÉE (1931).**

	Pourcentage des bâtiments pourvus					Pourcentage de la population totale habitant les bâtiments pourvus				
	d'une installation quelconque	du tout-à-l'égout	d'une adduction d'eau	de l'électricité	du gaz	d'une installation quelconque	du tout-à-l'égout	d'une adduction d'eau	de l'électricité	du gaz
VILLES POLONAISES										
Villes polonaises	42,7	12,7	15,6	37,7	7,5	65,9	30,8	36,2	59,8	19,3
Villes de plus de 20.000 habitants ...	58,0	23,5	27,8	52,8	11,9	77,5	44,0	51,0	73,2	26,7
Villes de moins de 20.000 habitants..	32,4	5,4	7,4	27,5	4,5	44,6	9,2	11,9	37,8	7,0
Ville de Varsovie	74,4	46,1	62,0	67,8	31,7	90,5	61,9	83,4	91,2	52,2
Voïvodie du Centre (sauf la ville de Varsovie)	44,0	4,1	6,4	43,5	1,4	63,2	9,6	14,6	62,7	5,4
Villes de plus de 20.000 habitants....	56,6	8,8	13,7	55,6	3,3	74,8	15,5	23,6	73,9	9,1
Villes de moins de 20.000 habitants..	34,6	0,7	0,9	34,6	—	46,3	0,9	1,2	46,2	—
Voïvodie de l'Ouest	59,7	37,5	50,0	46,1	30,8	82,6	57,6	69,2	60,1	43,0
Villes de plus de 20.000 habitants....	82,1	61,4	72,3	64,9	37,7	91,8	77,5	86,0	75,0	51,8
Villes de moins de 20.000 habitants..	62,6	24,0	37,4	35,4	27,0	71,2	33,0	48,1	41,5	32,2
Voïvodie du Sud	26,9	11,3	9,6	23,5	3,7	48,6	30,5	27,7	42,8	11,3
Villes de plus de 20.000 habitants....	46,8	27,8	25,2	39,3	10,2	70,3	53,3	50,7	61,1	20,8
Villes de moins de 20.000 habitants..	17,9	3,7	2,5	16,3	0,7	26,0	6,8	3,8	23,7	1,5
Voïvodie de l'Est	38,6	2,3	3,6	38,3	0,1	50,1	8,7	10,8	49,7	0,7
Villes de plus de 20.000 habitants ...	47,7	4,5	5,4	47,4	0,3	60,7	15,0	16,9	60,3	1,3
Villes de moins de 20.000 habitants..	31,5	0,6	2,2	31,3	—	36,7	0,9	3,1	36,4	—

dans les petites : 52,8 % (73,2 % de la population), contre 27,5 % (37,8 % de la population).

A Varsovie, 67,2 % des immeubles sont dotés de l'électricité, et il n'y a que 8,8 % de la population qui doivent avoir recours à d'autres moyens d'éclairage.

c) Gaz.

Très peu d'immeubles ont le gaz. Dans l'ensemble des villes polonaises, la proportion n'est que de 7,5 % pour la totalité des immeubles. Cette proportion descend à 4,5 % dans les petites villes, elle s'élève à 11,9 % dans les grandes villes et à 31,8 % à Varsovie.

Ici, encore, c'est dans l'Ouest que les installations de gaz sont les plus répandues. Elles y alimentent 37,7 % des immeubles des grandes villes contre 10,2 % dans le Sud, 3,3 % dans le Centre et 0,3 % dans l'Est.

En dehors des voïvodies de l'Ouest (27,0 %), on ne fait guère usage du gaz dans les petites villes, si l'on rejette le pourcentage insignifiant (0,7) des bâtiments pourvus de gaz dans les voïvodies du Sud.

d) Reste à examiner la proportion d'immeubles qui sont totalement dépourvus de toute installation. On l'obtient par une simple soustraction, car la colonne 1 du tableau IX indique le pourcentage total des bâtiments dotés d'une installation quelle qu'elle soit.

Dans l'ensemble des villes polonaises, ce pourcentage est de 57,3 % (34,1 % de la population urbaine).

Il est de 42 % dans les villes de plus de 20.000 habitants et de 67,6 % dans les petites villes. A Varsovie, il est de 25,6 %. C'est surtout dans la région de l'Ouest qu'il est le plus faible (17,9 % pour les grandes villes).

Il s'agit bien entendu surtout de maisons ne comptant que peu de logements et habitées par un nombre restreint de personnes.

5. CLASSIFICATION DES IMMEUBLES D'APRÈS LES MATÉRIAUX EMPLOYÉS POUR LES MURS ET LES TOITURES.

On consultera à ce sujet le tableau X. Si, dans l'ensemble des agglomérations urbaines polonaises, on comptait, en 1931, 618.009 immeubles, les statistiques de ce tableau ne portent que sur 538.499 maisons, soit environ 87 % du total.

Dans l'ensemble du pays, 48,1 % des habitations urbaines ont des murs en bois ; 47,7 % les ont en briques. Celles-ci prédominent dans les villes de plus de 20.000 habitants (59,7 %) ; c'est au contraire le bois qui l'emporte dans les petites villes (53,3 %).

A Varsovie, les bâtiments ont, en majeure partie, leurs murs en brique (69,4 %).

Tableau X. — LES BATIMENTS D'HABITATION D'APRÈS LA NATURE DE LA CHARPENTE ET DE LA TOITURE (1921-1931).

	Pourcentage des bâtiments d'habitation ayant												Nombre total* des bâtiments pris en considération	
	des murs						une toiture							
	en brique et en pierre		en bois		en d'autres matériaux		réfractaire au feu		en bois		en chaume		1921	1931
	1921	1931	1921	1931	1921	1931	1921	1931	1921	1931	1921	1931		
Total des villes polonaises	50,5	47,7	44,5	48,1	5,0	4,2	67,5	73,1	20,2	16,8	12,3	10,3	409.387	538.499
Villes de plus de 20.000 habitants	66,7	59,7	32,1	39,3	1,2	1,0	83,8	85,5	13,6	12,6	2,6	1,9	147.123	199.995
Villes de moins de 20.000 habitants	41,5	40,7	51,4	53,3	7,1	6,0	58,3	65,8	23,9	19,2	17,8	15,0	262.264	338.504
Ville de Varsovie	77,4	69,4	22,5	30,6	0,1	0,0	90,2	91,6	9,4	8,1	0,4	0,3	22.380	24.832
Voïvodie du Centre (sauf ville de Varsovie)	47,1	45,6	51,8	53,7	1,1	0,7	68,6	74,8	20,6	15,8	10,8	9,4	155.501	211.310
Ville de plus de 20.000 habitants	65,3	60,0	34,3	39,8	0,4	0,2	89,1	90,7	8,6	7,3	2,3	2,0	59.873	81.657
Villes de moins de 20.000 habitants	35,6	36,6	62,7	62,3	1,7	1,1	55,8	64,8	28,1	21,2	16,1	14,0	95.628	129.653
Voïvodie de l'Est	18,0	16,4	81,4	83,3	0,6	0,3	35,4	46,0	52,5	44,9	12,1	9,1	23.176	35.731
Villes de plus de 20.000 habitants	20,8	18,5	78,9	81,2	0,3	0,3	40,6	53,8	57,1	43,8	2,3	2,4	11.758	20.897
Villes de moins de 20.000 habitants	15,1	13,5	83,9	86,2	1,0	0,3	30,0	35,1	47,7	46,4	22,3	18,5	11.418	14.814
Voïvodie de l'Ouest	93,2	91,1	2,4	5,1	4,4	3,8	98,4	98,7	0,2	0,1	1,4	1,2	64.750	72.488
Villes de plus de 20.000 habitants	96,0	92,2	2,3	6,9	1,7	0,9	99,4	99,5	0,2	0,1	0,4	0,4	16.895	20.773
Villes de moins de 20.000 habitants	92,2	90,7	2,4	4,4	5,4	4,9	98,0	98,4	0,2	0,1	1,8	1,5	47.855	51.715
Voïvodie du Sud	36,1	36,8	53,1	53,9	10,8	9,3	53,9	64,4	25,4	19,9	20,7	15,7	143.580	194.138
Villes de plus de 20.000 habitants	63,3	58,1	33,4	38,7	3,3	3,2	77,7	81,8	17,0	15,4	5,3	2,8	36.217	51.836
Villes de moins de 20.000 habitants	26,8	29,0	59,8	59,5	13,3	11,5	45,9	58,1	28,2	21,5	25,9	20,4	107.363	142.302

Note — Le relevé ci-dessus ne comprend que les villes situées dans les arrondissements où, dans la période entre 1921 et 1931, aucune ville ne fut rayée du registre des villes, à l'exclusion de la Haute-Silésie et du Territoire de Wilno, ainsi que les villes reconnues comme telles depuis 1921. Le classement des villes selon leur population correspond à l'état de 1921.

* Total des bâtiments dans toute la Pologne : en 1931, 618.099 ; en 1921 : 448.489.

Le pourcentage des toitures réfractaires au feu est de 73,1 % pour l'ensemble des agglomérations urbaines ; à Varsovie, de 91,6 % ; dans les villes de plus de 20.000 habitants : 85,5 % ; dans les petites villes : 65,8 %. C'est toujours dans les villes de l'Ouest que la proportion est la plus forte et dans l'Est qu'elle est la plus faible ; dans cette région, les petites villes ont pour la plupart une toiture non réfractaire au feu (64,9 %).

On remarquera, en examinant le tableau X, que l'évolution se fait dans le sens de l'augmentation relative des immeubles en bois (48,1 % en 1931 contre 44,5 % en 1921) et des toits réfractaires au feu (73,1 % contre 67,5 %). Ce phénomène est général, sauf dans les petites villes du Sud.

L'augmentation du nombre d'immeubles en bois est surtout rapide dans les grandes villes, et notamment à Varsovie. Les raisons en sont diverses. La principale doit sans doute être cherchée dans le fait que les villes s'adjoignent régulièrement des terrains situés à leur périphérie qui comptent un grand nombre de maisons en bois.

Chapitre XXIII.

LES LOGEMENTS URBAINS ET L'ACCROISSEMENT DE LEUR NOMBRE, DE 1921 A 1931.

Le tableau XI donne une comparaison de la quantité de logements disponibles et de la population dans les différentes voïvodies, selon le recensement de 1931 ; on voit que, pour un total de près de 32 millions d'habitants, la Pologne dispose de près de 6.400.000 logements, ce qui donne une moyenne de cinq personnes par unité d'habitation (voir tableau XII). Pour les villes, la moyenne s'établit à 4,6 et pour les campagnes à 5,2. Ce sont des chiffres très élevés, et il est à noter que la densité de population, par logement, est plus élevée dans les communes rurales que dans les villes.

Si l'on examine les agglomérations urbaines, selon les régions auxquelles elles appartiennent, on constate que la densité est inférieure à 4,6 personnes dans les voïvodies du Sud, de la Silésie, de Varsovie et de Lodz. Elle est supérieure dans l'Est, en Poméranie, à Lublin, et pour la ville de Varsovie. Le chiffre le plus fort se rencontre à Novogrodek : 5,3 personnes par logement.

Si l'on compare les résultats des deux recensements présentés aux tableaux XIII et XIV (en laissant naturellement de côté les territoires non recensés en 1921, mais avec les correctifs nécessaires

Tableau XI. — LES LOGEMENTS ET LEUR PEUPEMENT* SELON LE RECENSEMENT DU 9 DÉCEMBRE 1931.
(DIVISION ADMINISTRATIVE AU 1^{er} AVRIL 1932.)

Vofvodies	Villes et communes rurales		Villes		Communes rurales	
	Logements	Population	Logements	Population	Logements	Population
POLOGNE	6.397.221	31.942.027	1.904.690	8.689.156	4.492.531	23.252.871
Ville de Varsovie	248.185	1.178.914	248.185	1.178.914	—	—
Varsovie	509.351	2.530.675	131.106	581.871	378.245	1.948.804
Lodz	559.816	2.633.050	261.051	1.105.078	298.765	1.527.972
Kielce	577.018	2.936.976	163.092	751.520	413.926	2.185.456
Lublin	484.999	2.467.266	92.407	434.260	392.592	2.033.006
Bialystock	220.009	1.643.485	87.022	396.728	232.987	1.246.757
Wilno	244.965	1.275.269	53.578	263.371	191.387	1.011.898
Nowogrodek	197.492	1.056.780	19.543	102.918	177.949	953.862
Polésie	212.095	1.131.455	30.388	148.903	181.707	982.552
Wolyn	392.083	2.084.791	53.341	252.866	338.742	1.831.925
Poznan	415.357	2.114.251	184.597	848.014	230.760	1.266.237
Pomorze (Poméranie)	210.384	1.086.259	71.431	338.820	138.953	747.439
Slask (Silésie)	282.081	1.298.352	80.687	362.019	201.394	936.333
Cracovie	459.619	2.296.842	130.091	596.560	329.528	1.700.282
Léopol	620.290	3.127.811	174.341	781.808	445.949	2.346.003
Stanislawow	322.145	1.476.538	66.712	291.526	255.433	1.185.012
Tarnopol	341.332	1.603.313	57.118	253.980	284.214	1.349.333

* Non compris les troupes casernées.

Source : Logements. Données provisoires d'après le second recensement général du 9 décembre 1931.

Tableau XII. — LES LOGEMENTS ET LEUR PEUPLEMENT*
 SELON LE RECENSEMENT DU 9 DÉCEMBRE 1931.
 (DIVISION ADMINISTRATIVE AU 1^{er} AVRIL 1932.)

Voivodies	Nombre moyen d'habitants par unité de logement		
	dans les villes et les communes rurales	dans les villes	dans les communes rurales
POLOGNE	5,0	4,6	5,2
Ville de Varsovie	4,8	4,8	—
Varsovie	5,0	4,4	5,2
Lodz	4,7	4,2	5,1
Kielce	5,1	4,6	5,3
Lublin	5,1	4,7	5,2
Bialystok	5,1	4,6	5,4
Wilno	5,2	4,9	5,3
Nowogrodek	5,4	5,3	5,4
Polésie	5,3	4,9	5,4
Wołyn	5,3	4,7	5,4
Poznan	5,1	4,6	5,5
Pomorze (Poméranie)	5,2	4,7	5,4
Slask (Silésie)	4,6	4,5	4,6
Cracovie	5,0	4,6	5,2
Léopol	5,0	4,5	5,3
Stanislawow	4,6	4,4	4,6
Tarnopol	4,7	4,4	4,7

* Sans les troupes casernées.

Source : Logements. Données provisoires d'après le second recensement général du 9 décembre 1931.

Tableau XIII. — LES LOGEMENTS ET LEUR PEUPLEMENT SELON LES RECENSEMENTS DE 1921 ET 1931 SUR LE TERRITOIRE AUQUEL S'EST APPLIQUÉ LE RECENSEMENT DE 1921.

Voivodies	1921		1931		Nombre moyen d'habitants par unité de logement	
	Logements	Population	Logements	Population	1921	1931
Pologne	4.863.519	25.376.175	6.017.065	30.115.983	5,2	5,0
Villes	1.340.780	6.345.905	1.786.937	8.138.003	4,7	4,6
Communes ru- rales	3.522.739	19.030.270	4.230.128	21.977.980	5,4	5,2
Ville de Var- sovie	194.441	936.713	248.185	1.178.914	4,8	4,8

Source : Logements. Données provisoires sur la base du deuxième recensement général de la population du 9 décembre 1931 (G.U.S.).

Tableau XIV. — ACCROISSEMENT DE LA POPULATION ET DES LOGEMENTS DE 1921-1931 SUR LE TERRITOIRE RECENSÉ EN 1921.

Terrain	Population	Logements
Dans toute la Pologne	19 %	24 %
Dans les villes	28 %	33 %
Dans les communes rurales	15 %	20 %
Dans la ville de Varsovie	26 %	28 %
Voïvodies de :		
Varsovie	31 %	35 %
Lodz	32 %	35 %
Kielce	33 %	39 %
Lublin	25 %	30 %
Bialystok	28 %	34 %
Wilno	19 %	23 %
Nowogrodek	8 %	42 %
Polésie	9 % ^a	24 %
Volhynie	18 %	43 %
Poznanie	26 %	22 %
Poméranie	51 %	40 %
Silésie de Cieszyn ^b	6 %	16 %
Cracovie	30 %	40 %
Léopol	30 %	37 %
Stanislawow	28 %	39 %
Tarnopol	25 %	33 %

^a) Élimination faite de la population dans les baraques de l'Office d'émigration : 13 %.

^b) La Haute-Silésie n'était pas embrassée par le recensement de 1921.

Source : Calculés d'après la publication sur les « Logements » de l'Office central de statistique.

pour tenir compte des modifications apportées à la division administrative de l'État), on voit que si la population a augmenté de 19 % (de 25.300.000 à 30.100.000 habitants), les logements ont augmenté de 24 % (de 4.860.000 à 6 millions) ; de même la densité d'habitation par logement s'est abaissée de 5,2 à 5.

La conclusion qui s'impose à première vue, c'est qu'il y a légère amélioration dans les conditions d'habitation. Elle se constate à la fois pour les villes et les communes rurales puisque, contre un accroissement de population de 28 et 15 % respectivement, on voit augmenter le nombre des logements de 33 et 20 %. La densité d'habitation par logement s'abaisse de 4,7 à 4,6 dans les villes et de 5,4 à 5,2 dans les agglomérations rurales.

Soit dit en passant, cette amélioration peut s'expliquer par la précision plus grande dans l'exécution et le dépouillement du second recensement qu'elle ne le fut lors du premier recensement.

Ce n'est que dans les voïvodies de Poznan et de Poméranie que l'accroissement de la population dépasse celui des logements. En Poméranie, bien que les habitations augmentent de 40 %, l'accroissement de population est tout de même plus fort : 51 %. Au contraire, dans les voïvodies de l'Est, de Nowogrodek, de Polésie et de Vohlynie, nous voyons la population n'augmenter que de 8,13 à 9 % tandis que l'accroissement du nombre de logements est de 42 à 43 %.

Dans toutes les voïvodies, sauf celles de l'Ouest, la diminution moyenne par logement varie de 0,1 à 0,3.

Pour la ville de Varsovie, la densité d'habitation semble stationnaire à 4,8. Il y a pourtant une légère amélioration, car les données exactes sont 4,82 en 1921 et 4,75 en 1931.

Il serait pourtant prématuré de conclure que les conditions du logement sont en voie d'amélioration. L'Office central de statistique, dans la publication officielle où ces renseignements ont été puisés¹ souligne ce qui suit : « Toutes conclusions fondées sur les données précédentes ne peuvent être tirées qu'avec une prudence extrême. Il faut surtout interpréter avec réserve la situation générale des conditions de l'habitation en Pologne. Il ne faut pas perdre de vue que les tableaux n'indiquent que les chiffres globaux des logements, que la densité moyenne de population est calculée sur le nombre de logements et non sur le nombre de pièces ; on ne tient donc compte ni des dimensions du logement, ni du nombre de ménages qui l'habite, ni de l'âge des occupants. »

Nous allons tenter d'analyser plus avant l'augmentation du nombre de logements et la densité moyenne d'habitation. Ce sera en particulier l'objet des chapitres XXIV et XXVI.

Lorsque le Bureau statistique de la ville de Varsovie a procédé à la vérification des dossiers officiels où sont enregistrés les immeubles en construction, il constata de sérieuses lacunes ; faute d'un contrôle suffisant, nombre d'immeubles ne figuraient pas dans ses dossiers. Depuis lors, il y a eu amélioration.

Les lacunes en question ont été mises en évidence par le recensement de 1931. Selon l'enregistrement officiel de la construction, le nombre de logements à Varsovie aurait augmenté de 20.000 de 1922 à 1932 ; or, le recensement de 1931 révèle une augmentation de 54.000 unités par rapport à 1921.

Nous inclinons à attribuer cette énorme différence, non pas aux inexactitudes du contrôle de la construction, mais plutôt aux interprétations divergentes de la notion de logement données par les agents de recensement et par ceux d'enregistrement. Sans doute, la publication des résultats complets du recensement de 1931 contribuera-t-elle à éclaircir ce problème.

¹ Office central de Statistique. Logements : données provenant du second recensement du 9 décembre 1931.

Pourtant, on peut, dès maintenant, présenter certaines explications :

Il faut, en premier lieu, observer qu'en 1921 un grand nombre d'institutions publiques occupaient pour leurs bureaux la construction privée et encore seulement dans les logements privés ; depuis, pour plusieurs d'entre elles, on a construit de nouveaux immeubles et les logements privés furent, par conséquent, libérés. Ils ne figurent pas, naturellement, dans le registre officiel des nouvelles constructions ; néanmoins, ils ont beaucoup contribué à augmenter les disponibilités. En second lieu, on a augmenté le nombre de logements en transformant beaucoup de grands appartements en deux ou plusieurs logements plus petits.

Enfin, bien des pièces inhabitables, situées dans des caves, des mansardes, des greniers ou des baraquements temporaires, n'ont pas figuré dans la statistique des constructions, mais servent cependant de logements.

Quoi qu'il en soit, il est très difficile de dépouiller les données fournies par les registres de la construction et il faut user de prudence en les interprétant pour évaluer l'état actuel de l'habitation en Pologne.

C'est en 1925 qu'on a commencé à tenir à jour une statistique de la construction, mais jusqu'à présent elle est incomplète ; elle ne porte que sur les villes dont la population dépasse 20.000 habitants.

Les tableaux ci-après présentent les statistiques disponibles sur l'activité de la construction :

Tableau XV. — LA CONSTRUCTION PRIVÉE DANS LES VILLES DE PLUS DE 25.000 HABITANTS.
(1925-1930.)

Année	Nombre de bâtiments commencés		Nombre de bâtiments achevés		Nombre de pièces d'habitation dans les bâtiments achevés
	Total	dont immeubles d'habitation	Total	dont immeubles d'habitation	
1925	3.640	2.136	2.420	1.220	6.114
1926	3.959	2.555	2.757	1.635	8.094
1927	4.148	2.373	3.326	1.836	16.106
1928	4.673	2.961	3.235	1.919	14.293
1929	4.672	3.172	3.998	2.680	20.317
1930	6.244	4.248	5.118	3.317	27.470

* Données partielles incomplètes.

Remarque : Surélévation et reconstructions ne sont pas comprises dans ce relevé.

Source : *Petit Annuaire Statistique* de 1931.

Tableau XVI. — LA CONSTRUCTION DANS LES VILLES DE PLUS DE 20.000 HABITANTS.

Année	Bâiments d'habitation	Total	Achevés dans l'année indiquée				
			Logements de				Total des pièces
			1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces et plus	
1931	2.919	12.246	2.381	3.216	3.134	3.015	31.732
1932	2.771	8.791	1.441	3.333	2.260	1.757	22.958
1933	4.317	10.860	1.447	3.633	3.220	2.550	30.580
1934	5.631	14.442	2.198	4.788	3.878	3.578	39.611

Année	Mis hors d'usage		
	Logements	Pièces	Bâiments d'habitation
1931	339	610	162
1932	400	669	139
1933	664	1.089	231
1934	958	1.605	364

Y compris constructions, surélévations, reconstructions.

Source : Office central de statistique.

Tableau XVII. — RÉPARTITION DES LOGEMENTS ACHÉVÉS D'APRÈS LE NOMBRE DES PIÈCES, DANS LES VILLES DE PLUS DE 20.000 HABITANTS.

Années	Total	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces et plus	Moyenne de pièces par logement
1931	100,0	19,4	26,3	25,6	28,7	2,6
1932	100,0	16,4	37,9	25,7	20,0	2,6
1933	100,0	13,3	33,5	29,7	23,5	2,8
1934	100,0	15,2	33,1	26,9	24,8	2,7

Source : Chiffres calculés d'après les données de l'Office central de statistique.

Chapitre XXIV.

LES CONDITIONS D'HABITATION EN POLOGNE.

I. ÉVALUATION DE LA DIMENSION DES LOGEMENTS
D'APRÈS LE NOMBRE DE PIÈCES.

Dans les études qui vont suivre, la cuisine est comptée comme constituant une pièce¹.

Les tableaux XVIII et XIX présentent les résultats du recensement de 1921. Il est frappant de constater combien est faible le nombre moyen de pièces par logement dans toutes les villes de Pologne, qu'elles soient grandes ou petites. La moyenne s'établit,

Tableau XVIII. — POURCENTAGE DES LOGEMENTS CLASSÉS SELON LE NOMBRE DE PIÈCES.
(VILLES DE PLUS DE 20.000 HABITANTS.)

	Pièces				Moyenne du nombre de pièces par logements
	1	2	3	4	
Pologne entière	36,8	27,8	17,4	18,0	2,3
Ville de Varsovie	39,1	25,2	17,6	18,1	2,3
Voïvodies de :					
Varsovie	46,9	28,2	13,3	11,6	2,0
Lodz	55,8	22,7	10,6	10,9	1,9
Kielce	44,6	34,4	11,2	9,8	2,0
Lublin	42,9	28,9	16,0	12,2	2,1
Bialystok	22,3	27,6	23,6	26,5	2,7
Nowogrodek	—	—	—	—	—
Région adm. de Wilno	—	—	—	—	—
Voïvodies de :					
Polésie	16,7	24,1	28,1	31,1	2,9
Volhynie	17,0	25,7	29,6	27,7	2,9
Poznan	10,0	27,3	27,0	35,7	3,2
Poméranie	4,6	22,8	35,1	37,5	3,4
Silésie de Cieszyn	—	—	—	—	—
Cracovie	33,6	32,1	17,4	16,9	2,3
Léopol	27,9	33,7	19,0	19,4	2,4
Stanislawow	25,8	36,9	21,3	16,0	2,4
Tarnopol	32,4	39,4	19,6	8,6	2,1

¹ On trouvera une évaluation détaillée de la dimension des logements dans les grandes villes en consultant un ouvrage de M. Zdanowski qui est actuellement sous presse à l'Institut d'Économie sociale.

en effet, à 2,3 pièces par logement. Ceci tient à ce que les logements d'une ou de deux pièces représentent à peu près les deux tiers du total des appartements.

Tableau XIX. — VILLES DE MOINS DE 20.000 HABITANTS.

	Pièces				Moyenne du nombre de pièces par logements
	1	2	3	4	
Pologne entière	35,1	33,1	16,5	15,3	2,3
Ville de Varsovie	—				
Voïvodies de :					
Varsovie	44,3	35,1	12,6	8,0	1,9
Lodz	44,7	34,1	13,4	8,8	1,9
Kielce	48,5	34,5	10,8	6,2	1,8
Lublin	45,6	33,7	13,8	6,9	1,9
Bialystok	27,7	31,9	22,7	17,7	2,4
Nowogrodek	25,8	21,9	25,2	27,1	2,7
Région adm. de Wilno	33,0	26,5	20,1	20,4	2,5
Voïvodies de :					
Polésie	38,1	21,6	17,7	22,6	2,4
Volhynie	20,3	30,9	22,4	26,4	2,8
Poznan	20,4	28,5	21,1	30,0	3,0
Poméranie	14,8	26,4	25,8	33,0	3,1
Silésie de Cieszyn	26,0	30,8	20,1	23,1	2,6
Cracovie	27,8	44,0	15,6	12,6	2,2
Léopol	40,1	36,7	13,7	9,5	2,0
Stanislawow	43,5	37,0	12,4	6,7	1,9
Tarnopol	44,5	34,7	13,3	7,5	1,9

Sources : Logements. Analyse des résultats du recensement du 30 septembre 1931. *Statistique de la Pologne*, vol. XXXII.

Les logements d'une pièce contiennent la cuisine et très souvent servent aussi d'atelier ; en 1921, ils comptaient pour 35 % dans les petites villes et près de 37 % dans les villes de plus de 20.000 habitants. La proportion est à peine moins faible pour les appartements de deux pièces, surtout dans les villes de moins de 30.000 habitants.

Si l'on tient compte des pourcentages afférents aux logements de trois pièces, on voit que, dans les grandes villes, 82 % des logements comptent trois pièces au maximum et que cette proportion dans les petites villes est de 84,7 %. Il ne reste donc respectivement que 18 % et 15,3 % de logements de quatre pièces et plus.

La proportion de petits logements est supérieure à celle de l'ensemble du pays dans les voïvodies du Centre (à l'exception de Bialystock). Le pourcentage des logements de moins de quatre

pièces y varie entre 91,2 et 93,8 % pour les petites villes ; il est de 90 % dans les grandes villes.

Dans le Sud, la situation est un peu plus favorable. Elle est surtout favorable dans les régions de l'Ouest et de l'Est, où, en moyenne, les logements de quatre pièces et plus représentent environ le tiers du nombre total de logements. On remarquera d'autre part que, dans les voïvodies de l'Est, les logements de trois pièces sont beaucoup plus nombreux que ceux d'une pièce (28 à 30 % contre 16 à 17 %). Il est frappant d'observer que, dans ces régions où l'évolution de l'industrie et le niveau de la culture sociale sont si éloignés de ce qu'ils sont dans l'Ouest, la proportion de grands logements est sensiblement la même que dans l'Ouest. La population ouvrière y est numériquement très faible, et c'est pourquoi il y a très peu de petits logements d'une ou deux pièces.

Le recensement de 1931.

Le recensement de 1931 n'apporte de renseignements au sujet de la dimension des logements que pour trois voïvodies : celle de Varsovie, celle de la ville de Varsovie et celle de Polésie. On peut néanmoins s'en servir pour analyser les modifications survenues depuis 1921.

Le tableau XX donne les statistiques afférentes à la voïvodie de Varsovie.

Tableau XX. — RÉPARTITION DES LOGEMENTS DANS LA VOÏVODIE DE VARSOVIE, D'APRÈS LE NOMBRE DE PIÈCES (en pourcentage).

Nombre de pièces par logement	Petites villes		Grandes villes	
	1921	1931	1921	1931
1 pièce	44,3	46,0	46,9	49,0
2 pièces	35,1	36,0	28,2	29,4
3 pièces	12,6	12,0	13,3	12,4
4 pièces et plus	8,0	6,0	11,6	9,2

Tableau XXI. — RÉPARTITION DES LOGEMENTS DANS LA VOÏVODIE DE POLÉSIE, D'APRÈS LE NOMBRE DE PIÈCES (en pourcentage).

Nombre de pièces par logement	Petites villes		Grandes villes	
	1921	1931	1921	1931
1 pièce	38,1	26,9	16,7	15,7
2 pièces	21,6	24,6	24,1	26,7
3 pièces	17,7	23,2	28,1	31,9
4 pièces et plus	22,6	25,3	31,1	25,7

Source : Les données pour 1931 sont extraites des suppléments aux *Informations statistiques*, de 1934-1935.

On voit dans les grandes aussi bien que dans les petites villes que la proportion des logements de une et deux pièces a augmenté au détriment des appartements plus grands qui sont en diminution. Au surplus, il y a augmentation plus forte des logements d'une pièce que de ceux de deux pièces. Enfin, l'augmentation est plus marquée dans les grandes villes que dans les petites.

C'est surtout la proportion des logements de quatre pièces et plus qui accuse une forte diminution : de 8 % à 6 % dans les petites villes et de 11,6 % à 9,2 % dans les villes de plus de 20.000 habitants.

La proportion de logements de trois pièces diminue de 12,6 % à 12 % et de 13,3 % à 12,4 %.

Il faut donc constater qu'il y a diminution progressive de la superficie des logements. La moyenne du nombre de pièces passe de 2 à 1,9 dans les grandes villes et de 1,9 à 1,8 dans les petites villes.

En Pologne, au contraire (voir tableau XXI), il y a dans les petites villes forte diminution dans le pourcentage des logis d'une pièce. Par contre, les appartements de quatre pièces et plus sont en augmentation marquée. On remarque d'autre part que l'augmentation est plus considérable pour les logements de trois pièces que pour ceux de deux pièces. En conséquence, la moyenne du nombre de pièces par logement passe de 2,4 à 2,6.

Dans les grandes villes, on ne relève pas d'importantes fluctuations. Il y a pourtant très faible diminution du nombre moyen de pièces par logement : de 2,9 à 2,8.

De ce qui précède, on doit supposer que les logements d'une pièce sont beaucoup plus nombreux dans les régions du Centre et du Sud que dans les voïvodies de l'Est, ce qui est en rapport direct avec le degré de développement industriel de ces régions.

Dans la ville de Varsovie, le recensement de 1931, comme d'ailleurs celui de 1921, révèle une prépondérance considérable de petits logements (voir tableau XXII). La moyenne des pièces par logement descend de 2,3 en 1921 à 2,2 en 1931.

Tableau XXII. — LOGEMENTS DE LA VILLE DE VARSOVIE SELON LE NOMBRE DE PIÈCES (en pourcentage).

	Nombre de pièces				Moyenne du nombre de pièces par logis
	1	2	3	4 et plus	
Varsovie (1921)	39,1	25,2	17,6	18,1	2,3
Varsovie (1931)	42,7	24,5	16,3	16,5	2,2
Centre (1931)	38,1	22,9	18,7	20,3	2,4
Prague (faubourg de Varsovie)	45,8	30,9	15,9	7,4	1,8
Autres faubourgs	56,6	27,0	8,3	8,1	1,9

Sources : Pour 1921 : Logements, analyse du recensement du 30 septembre 1921. — Pour 1931 : Évaluation d'après les données provisoires.

La proportion de logements d'une pièce passe en même temps de 39,1 % à 42,7 %, tandis que le pourcentage des autres catégories de logements diminue d'autant plus considérablement que le nombre des pièces par catégorie augmente.

C'est surtout dans les faubourgs que cette évolution est marquée ; tandis que les logements d'une pièce ne comptent que pour 38 % dans le centre de la ville, leur proportion est de 45,8 % dans le faubourg de Prague (Varsovie) et de 56,6 % dans les autres faubourgs. Le pourcentage des appartements de moins de quatre pièces, qui était de 81,9 % en 1921, passe à 83,5 % en 1931. Ici encore, cette augmentation est surtout marquée dans les faubourgs. Pourtant, même dans le centre de la ville, le pourcentage est de 80 % en 1931.

La diminution de superficie moyenne est sensiblement la même dans la ville que dans la voïvodie (voir un peu plus haut).

Remarquons que dans le 9^e arrondissement, qui est surtout habité par des ouvriers, la proportion des logements de moins de quatre pièces s'élève à 95,8 % et que dans ce total le pourcentage des logements d'une pièce est de 71,5 %.

Ces chiffres sont donc suffisamment éloquents. Ajoutons encore que sur les 14.442 logements enregistrés dans ce quartier, il n'y en a que 913, soit 6,3 % à être dotés d'un cabinet d'aisance.

2. RÉPARTITION DE LA POPULATION SELON LES CATÉGORIES DE LOGEMENTS.

Le tableau XXIII montre comment se répartit la population selon le nombre de pièces des divers logements. Ces statistiques sont fondées sur les résultats du recensement de 1921.

On constatera que la situation est un peu plus favorable dans les villes de plus de 20.000 habitants. Pourtant, dans ces villes, 29,9 % de la population habitent des logements d'une seule pièce et 28,2 % des logements de deux pièces, soit au total 58,1 %. Dans le total des logements de moins de quatre pièces, on trouve plus des trois quarts de la population.

Dans les petites villes, les proportions sont encore plus fortes et, dans les logements de trois pièces au maximum, on trouve les quatre cinquièmes de la population.

La situation est particulièrement mauvaise dans la ville de Lodz, qui abrite 52 % de sa population dans des logis d'une seule pièce, et 21,8 % dans des logements de deux pièces, soit au total 73,8 %. Au contraire, c'est à Poznan qu'on trouve les meilleures conditions : 31 % de la population vit dans des logements d'une ou deux pièces, et seulement 6,1 % dans ceux d'une seule pièce.

Tableau XXIII. — RÉPARTITION DE LA POPULATION SELON LA GRANDEUR DES LOGEMENTS.

	Pourcentage de la population vivant dans des logements de							
	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces et plus	1 pièce	2 pièces	3 pièces	4 pièces et plus
	Villes de plus de 20.000 habitants				Villes de moins de 20.000 habitants			
Pologne (1921)	29,9	28,2	19,5	22,4	29,8	33,6	18,0	18,6
Ville de Varsovie	31,3	25,5	20,4	22,8	—	—	—	—
Voïvodie de Varsovie	40,1	29,6	15,2	15,1	38,5	36,9	14,5	10,1
Voïvodie de Lodz	48,3	24,7	12,5	14,5	38,1	36,1	14,4	11,4
Voïvodie de Kielce	38,3	36,7	12,7	12,3	42,5	36,8	12,6	8,1
Voïvodie de Lublin	36,2	29,7	18,4	15,7	40,2	35,4	15,7	8,7
Bialystok (Voïvodie de)	16,6	25,1	24,7	33,6	22,7	31,4	24,3	21,6
Nowogrodek (Voïvodie de)	—	—	—	—	20,8	19,9	25,5	33,8
Région administrative de Wilno	—	—	—	—	28,9	25,9	20,8	24,4
Voïvodie de Polésie	12,0	20,4	28,3	39,3	34,2	19,9	17,7	28,2
Voïvodie de Wolyn	11,2	21,0	29,5	38,3	16,2	27,1	22,5	34,2
Voïvodie de Poznan	6,1	24,9	27,8	41,2	14,2	27,7	22,4	35,7
Voïvodie de Poméranie	2,1	18,3	35,6	44,0	10,3	24,5	26,5	38,7
Voïvodie de Silésie de Cieszyn	—	—	—	—	19,3	30,2	21,7	28,8
Voïvodie de Cracovie	26,0	33,3	19,8	20,9	22,1	45,2	17,5	15,2
Voïvodie de Lwow	21,2	33,9	21,1	23,8	34,7	38,1	15,4	11,8
Voïvodie de Stanislawow	20,4	36,5	23,3	19,8	38,5	38,7	14,1	8,7
Voïvodie de Tarnopol	26,0	39,8	23,0	11,2	40,2	35,6	14,9	9,3

Sources : Logements. Analyse des résultats du recensement du 30 septembre 1921. *Statistiques de la Pologne*, vol. XXXII.

3. EXAMEN DE LA CONDITION DES LOGEMENTS.

Il ne faut pas négliger de signaler que beaucoup de logements sont situés dans des sous-sols, des caves ou des mansardes. Ils sont insalubres et présentent des dangers pour leurs occupants.

Le recensement de 1921 a montré que 10 % en moyenne des logements des grandes villes polonaises sont situés en cave, 3,7 % en sous-sol, 5,8 % en mansarde. Ce sont, à l'ordinaire, des logements de trois pièces au maximum. Pourtant, dans certaines villes, on en trouve tout de même un certain nombre qui comptent quatre pièces et plus. Mais ce sont ceux d'une pièce qui prédominent, et l'on compte que 17,8 % du total des logements de cette grandeur sont en cave, en sous-sol ou en mansarde.

On estime que 3,3 % de la population des grandes villes vit en sous-sol et 5,1 % dans des mansardes, soit au total 8,4 %. Il s'agit naturellement de la population ouvrière à qui revient la première place dans la statistique des habitations malsaines.

Ce sont les villes de Lomza, Bialystok et Kalisz qui ont la proportion la plus forte de logements d'une pièce situés en sous-sol ou en mansarde : 50,3 %, 43,2 % et 41,9 % respectivement.

4. LA DENSITÉ D'HABITATION DANS LES LOGEMENTS DE MOINS DE QUATRE PIÈCES.

En 1921, comme l'indique le tableau XXIV, on trouvait une moyenne de 1,9 personne par pièce habitable dans les villes de plus de 20.000 habitants. Dans les petites villes, le peuplement était plus dense, puisque la moyenne s'élevait à 2,1 personnes ; naturellement, c'est dans les logements d'une pièce que la densité était la plus forte. Elle était respectivement de 3,7 et 3,9 personnes.

Dans les logements de deux pièces, la densité est la même dans les deux groupes de villes. Elle baisse à 2,3 personnes par pièce.

Pour les logements de trois pièces, elle n'est plus que de 1,7.

En conséquence, la densité de peuplement diminue au fur et à mesure que la superficie des logements augmente.

Si l'on pose en principe qu'il y a surpeuplement lorsqu'un logement abrite plus de deux personnes par pièce, on constatera qu'en moyenne les logements d'une et deux pièces sont surpeuplés dans toutes les voïvodies, sauf celle de Poméranie et sauf les logements de deux pièces dans la voïvodie de Poznan. En revanche, dans les logements de trois pièces, il n'y a pas surpeuplement (encore que, dans certaines localités, il y ait effectivement plus de deux personnes par pièce dans les logements de cette importance).

Pour compléter les indications qui précèdent, nous montrons dans les tableaux XXV et XXVI la répartition proportionnelle des logements de moins de quatre pièces selon leur nombre d'occupants par pièce. Ces tableaux donnent donc à la fois une analyse du

peuplement de ces logements et montrent la proportion des logements surpeuplés.

Tableau XXIV. — DENSITÉ D'HABITATION.

	Nombre moyen de personnes par pièce							
	Moyenne générale	dont : dans logements comptant			Moyenne générale	dont : dans logements comptant		
		1	2	3		1	2	3
	Villes de plus de 20.000 habitants				Villes de moins de 20.000 habitants			
POLOGNE	1,9	3,7	2,3	1,7	2,1	3,9	2,3	1,7
Ville de Varsovie.....	2,0	3,7	2,4	1,8	—	—	—	—
Voïvodie de Varsovie	2,1	3,6	2,2	1,6	2,4	3,9	2,4	1,7
Voïvodie de Lodz	2,3	3,6	2,3	1,6	2,4	3,9	2,4	1,8
Voïvodie de Kielce	2,4	4,0	2,5	1,8	2,8	4,3	2,6	1,9
Voïvodie de Lublin	2,3	4,0	3,0	1,8	2,6	4,3	2,6	1,9
Voïvodie de Bialystok	1,7	3,4	2,1	1,6	2,0	3,9	2,3	1,7
Voïvodie de Nowogrodek	—	—	—	—	2,1	4,5	2,5	1,9
Région adm. de Wilno	—	—	—	—	2,2	4,6	2,6	1,8
Voïvodie de Polésie	1,9	3,9	2,3	1,8	2,3	4,5	2,5	—
Voïvodie de Volhynie	2,0	3,8	2,3	1,9	2,0	4,5	2,5	1,9
Voïvodie de Poznan	1,4	2,7	1,9	1,5	1,5	3,0	2,1	1,5
Voïvodie de Poméranie	1,2	1,9	1,6	1,4	1,4	3,0	2,0	1,5
Voïvodie de Silésie de Cieszyn..	—	—	—	—	1,6	3,1	2,1	1,5
Voïvodie de Cracovie	2,0	3,5	2,3	1,7	2,2	3,9	2,5	1,8
Voïvodie de Lwow	1,8	3,3	2,2	1,6	2,4	4,2	2,5	1,8
Voïvodie de Stanislawow	1,9	3,6	2,3	1,7	2,5	4,2	2,5	1,8
Voïvodie de Tarnopol	2,1	3,6	2,3	1,8	2,5	4,2	2,4	1,8

Sources : Logements. Analyse des résultats du recensement du 30 septembre 1921. *Statistique de la Pologne*, vol. XXXIII.

On remarquera qu'à ce point de vue les différences entre les grandes et les petites villes sont insignifiantes. Pourtant, dans les villes de moins de 20.000 habitants, la surpopulation est plus marquée. On n'y rencontre que 27,2 % de logements d'une pièce, 48,9 de logements de deux pièces et 73 % de logements de trois pièces non surpeuplés. Pour les grandes villes, ces pourcentages sont un peu plus élevés : 30,9 %, 52,6 % et 75,8 %.

Ce sont naturellement les logements d'une pièce qui sont les plus surpeuplés. On verra même que, dans les grandes villes, plus de 37 % de ceux-ci (et près de 30 % dans les petites villes) comptent cinq personnes et plus par pièce. Observons d'ailleurs que toutes ces données constituent des moyennes pour tout le territoire du pays et que, dans certaines régions, les conditions sont encore beaucoup plus défavorables.

Tableau XXV. — CLASSEMENT DES PETITS LOGEMENTS SELON LE NOMBRE D'HABITANTS PAR PIÈCE.
(VILLES DE PLUS DE 20.000 HABITANTS).

	Sur 100 logements											
	d'une pièce				de deux pièces				de trois pièces			
	Nombre des logements habités par											
	1-2	3	4	5 et plus	1-2	2-3	3-4	5 et plus	1-2	2-3	3-4	5 et plus
personnes par pièce												
POLOGNE	30,9	20,7	18,6	29,8	52,6	29,7	13,5	4,2	75,8	20,2	3,6	0,4
Ville de Varsovie	28,7	20,7	19,3	31,3	48,6	31,7	14,7	5,0	70,7	23,1	5,5	0,7
Voïvodies de :												
Varsovie	31,3	21,2	17,8	29,7	55,2	28,8	12,3	3,7	78,3	19,2	2,3	0,2
Lodz	30,1	21,8	19,6	28,5	52,5	30,9	13,3	3,3	77,8	19,4	2,7	0,1
Kielce	23,7	19,5	20,1	36,7	43,5	34,1	17,0	5,4	71,3	24,7	3,7	0,3
Lublin	25,7	19,5	18,9	35,9	46,9	32,5	15,3	5,3	69,8	25,0	4,8	0,4
Bialystock	36,5	22,6	16,4	24,5	61,7	26,4	9,5	2,4	80,6	17,1	2,1	0,2
Nowogrodek	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Région administrative de Wilno	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Voïvodies de :												
Polésie	34,7	18,8	14,4	32,1	55,4	27,1	12,0	5,5	71,1	23,8	4,3	0,8
Volhynie	31,9	20,8	16,8	30,5	52,2	28,6	13,6	5,6	67,8	25,5	5,8	0,9
Poznan	56,6	17,5	10,5	15,4	64,5	22,7	10,0	2,8	82,4	15,5	2,0	0,0
Poméranie	78,8	8,7	5,9	6,6	77,0	16,4	5,5	1,1	85,3	13,2	1,5	0,0
Silésie de Cieszyn	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cracovie	35,9	20,5	16,3	27,3	50,5	29,2	14,7	5,6	74,3	21,1	4,3	0,3
Lwow	40,1	20,9	16,5	22,5	57,1	27,8	11,6	3,5	79,4	17,4	3,0	0,2
Stanislawow	30,3	21,3	16,9	31,5	53,1	29,3	13,5	4,1	75,9	20,5	3,3	0,3
Tarnopol	34,3	20,4	17,6	27,7	53,9	29,8	13,1	3,2	73,9	22,9	3,1	0,1

Source : Logements. Analyse des résultats du recensement du 30 septembre 1921. *Statistique de la Pologne*, vol. XXXII.

Tableau XXVI. — CLASSEMENT DES PETITS LOGEMENTS SELON LE NOMBRE D'HABITANTS PAR PIÈCE.
(VILLES AU-DESSOUS DE 20.000 HABITANTS).

	Logements d'une pièce				Logements de deux pièces				Logements de trois pièces			
	Nombre des logements habités par											
	1-2	3	4	plus de 4	1-2	2-3	3-4	plus de 4	1-2	2-3	3-4	plus de 4
personnes par pièce												
POLOGNE	27,2	18,3	17,4	37,1	48,9	29,5	15,6	6,0	73,2	22,2	4,2	0,4
Ville de Varsovie	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Voïvodies de :												
Varsovie	26,6	19,5	18,5	35,4	48,5	30,2	15,5	5,8	71,8	23,9	4,0	0,3
Lodz	27,3	19,1	18,5	35,1	46,9	30,3	17,1	5,8	70,4	24,7	4,7	0,2
Kielce	20,6	17,4	18,6	43,4	38,9	32,6	20,3	8,2	63,0	30,5	6,0	0,5
Lublin	21,0	17,9	19,0	42,1	42,4	32,4	18,0	7,2	67,5	26,7	5,2	0,6
Bialystock	28,9	18,5	17,3	35,3	51,1	28,7	14,9	5,3	74,5	21,9	3,3	0,3
Nowogrodek	20,5	18,1	17,5	43,9	46,6	30,8	15,3	7,3	68,8	24,1	6,4	0,7
Région administrative de Wilno	18,6	16,6	18,1	46,8	43,7	31,0	15,4	9,9	70,8	23,8	5,0	0,4
Voïvodies de :												
Polésie	15,0	14,7	16,9	53,4	46,4	30,2	15,1	8,3	70,4	24,1	4,7	0,8
Volhynie	20,1	17,4	17,1	45,4	47,6	30,5	15,6	6,3	68,4	24,8	5,9	0,9
Poznan	50,3	16,8	12,1	20,8	60,0	24,7	11,4	3,9	80,0	17,0	2,8	0,2
Poméranie	52,3	16,4	11,1	20,2	65,5	21,4	9,5	3,6	82,5	14,8	2,6	0,1
Silésie de Cieszyn	44,5	20,4	15,2	19,9	63,1	24,2	9,5	3,2	81,8	15,5	2,5	0,2
Cracovie	31,3	18,5	15,0	35,2	45,4	28,7	17,9	8,0	68,2	24,7	6,5	0,6
Léopol	24,0	18,4	17,3	40,3	44,6	31,4	17,1	6,9	69,3	25,3	4,9	0,5
Stanislawow	22,3	19,7	19,0	39,0	46,7	31,4	15,5	6,4	71,7	23,4	4,5	0,4
Tarnopol	21,6	18,5	18,8	41,1	47,5	32,4	15,4	4,7	73,8	22,6	3,4	0,2

Source : Logements. Analyse des résultats du recensement du 30 septembre 1921. *Statistique de la Pologne*, vol. XXXII.

Pour les logements de deux pièces, la situation n'est guère meilleure. On ne relève dans les petites villes que 48,9 % et dans les grandes villes 52,6 % de logements non surpeuplés. Environ 45 % de ces logements comptent de trois à quatre personnes par pièce.

La densité d'habitation est moins forte dans les logements de trois pièces, mais on en trouve encore tout de même 24,2 % dans les grandes villes, et 26,8 % dans les petites villes, à compter plus de trois personnes par pièce.

C'est dans l'Ouest que le surpeuplement est le moins dense. Pourtant, seules les voïvodies de Poméranie et de Poznan avaient une moyenne générale de peuplement inférieure à la normale pour les logements de moins de trois pièces.

En Silésie de Cieszyn, la situation est sensiblement la même que dans l'Ouest.

Dans le Centre et dans le Sud, les conditions sont moins favorables. Dans les logements d'une pièce, on trouve une moyenne d'environ quatre personnes par pièce. Mais c'est dans l'Est que le peuplement est le plus dense.

Nous avons dit que toutes les données précédentes sont fondées sur le recensement de 1921. Comme dans une partie antérieure de ce chapitre, nous en rapprocherons les statistiques du recensement de 1931 pour les voïvodies de Varsovie, de la ville de Varsovie et de Polésie.

a) *Voïvodie de Varsovie.*

Comme l'indique le tableau XXVII, il n'y a pas eu de modification sensible de 1921 à 1931. Pourtant, la densité moyenne d'habitation s'éleva de 2,1 à 2,2 dans les grandes villes.

Tableau XXVII. — DENSITÉ D'HABITATION DANS LA VOÏVODIE DE VARSOVIE.

	Nombre moyen de personnes par pièce			
	Petites villes		Grandes villes	
	1921	1931	1921	1931
Total des logements	2,4	2,4	2,1	2,2
Logements d'une pièce	3,9	4,1	3,6	3,9
Logements de 2 pièces	2,4	2,3	2,2	2,2
Logements de 3 pièces	1,7	1,5	1,6	1,5

Source : Calculés pour 1931 d'après les données des suppléments aux *Informations statistiques* de 1934-35.

Mais si l'on examine les différentes catégories de logements, on note une augmentation sensible de surpeuplement dans le cas des logements d'une pièce (de 3,9 à 4,1 pour les petites villes et de 3,6 à 3,9 pour les grandes villes).

Au contraire, pour les logements de deux et trois pièces, il y a diminution plus ou moins sensible. Elle est plus marquée dans le cas des logements de trois pièces. Il y a donc une certaine amélioration générale, sauf cependant dans le cas des logements d'une pièce. Cette constatation est à rapprocher des indications générales données dans le chapitre XXIII.

b) *La Pologne* (voir tableau XXVIII).

La densité de la population urbaine par pièce habitable a diminué de 2,3 à 1,9 dans les petites villes et de 1,9 à 1,7 dans celles qui comptent plus de 20.000 habitants. L'amélioration est donc nettement plus sensible dans les petites agglomérations. A noter que, dans les grandes villes, le nombre d'habitants par logement d'une pièce diminue de 3,9 à 3,5.

Tableau XXVIII. — DENSITÉ D'HABITATION DANS LA VOÏVODIE DE POLOGNE.

	Nombre moyen de personnes par pièce			
	Petites villes		Grandes villes	
	1921	1931	1921	1931
Total	2,3	1,9	1,9	1,7
Logements d'une pièce	4,5	4,3	3,9	3,5
Logements de 2 pièces	2,5	2,4	2,3	2,1
Logements de 3 pièces	1,8	1,6	1,8	1,6

Source : Calculés pour 1931 d'après les données des suppléments aux *Informations statistiques* de 1934-35.

c) *La ville de Varsovie.*

Le tableau XXIX présente la densité moyenne d'habitation non plus par pièce mais par logement. Il démontre que de 1921 à 1931 cette moyenne a fléchi de 4,68 à 4,59 pour l'ensemble de la ville. Dans le centre, elle a diminué de 4,78 à 4,65 et a augmenté dans les faubourgs (de 4,53 à 4,56 pour le faubourg de Prague, et de 4,24 à 4,41 pour les autres faubourgs).

La moyenne est donc plus élevée pour le centre de la ville que pour les faubourgs. Ceci tient à ce que les grands appartements y sont beaucoup plus nombreux.

Si, à Varsovie, la majorité des appartements comptait au moins trois pièces, la moyenne générale de 4,59 ne serait pas trop élevée, mais nous devons nous rappeler que 64,3% des logements comptent un maximum de deux pièces et que dans les faubourgs il y a près de 67% des logements qui n'ont qu'une pièce. On voit donc à quel point la densité d'habitation est élevée. Si, d'ailleurs, on examine

les chiffres afférents aux logements d'une seule pièce, on constate que la densité augmente très sensiblement de 1921 à 1931 (de 3,73 à 3,98). La progression est forte surtout dans les faubourgs.

Tableau XXIX. — LE PEUPEMENT DES LOGEMENTS DE LA VILLE DE VARSOVIE.

Varsovie		Nombre de personnes par logements				
Quartiers	Années	Moyenne générale	de 1 pièce	de 2 pièces	de 3 pièces	de 4 pièces et plus
Varsovie { ...	1921	4,68	3,73	4,75	5,39	5,94
	1931	4,59	3,98	4,73	5,12	5,43
Centre {	1921	4,78	3,72	4,77	5,39	5,95
	1931	4,65	3,87	4,77	5,18	5,48
Faubourg de Prague { ..	1921	4,53	3,69	4,76	5,57	6,17
	1931	4,56	4,01	4,75	5,24	5,66
Autres faubourgs { ..	1921	4,24	3,80	4,70	5,18	5,66
	1931	4,41	4,21	4,62	4,58	5,00

Sources : Pour l'année 1921 : Les résultats du recensement général de 1921. Publication n° 3 de l'Office statistique de la Municipalité de Varsovie. — Pour l'année 1931 : Évaluation d'après les données provisoires.

C'est donc à juste titre que, dans le chapitre précédent, nous nous sommes abstenus de tirer des conclusions hâtives du fait que, dans les six dernières années, il y a eu augmentation plus sensible du nombre des appartements que de la population. *L'amélioration constatée dans les conditions de l'habitation n'affecte pas les petits logements.* Au contraire — notamment à Varsovie — leur surpeuplement augmente.

Pour ce qui concerne les logements de deux pièces, le nombre d'habitants subit une très légère diminution (de 4,75 à 4,73). Cette amélioration s'est uniquement produite dans les faubourgs autres que celui de Prague.

Par contre, il y a notable diminution pour les logements de trois pièces. Elle s'explique probablement par le fait que l'on a construit beaucoup d'appartements de cette importance, surtout dans les nouveaux quartiers.

Le tableau XXX montre la densité de population par pièce et non plus par logement, et les chiffres qu'il contient corroborent nos conclusions.

Pour ce qui concerne les *appartements de quatre pièces et plus*, le tableau XXIX indique que s'ils hébergeaient en moyenne 5,94 personnes, le chiffre n'est plus que de 5,43 en 1931. L'amélioration est surtout notable pour les faubourgs (de 5,66 à 5,00).

Tableau XXX. — VILLE DE VARSOVIE.

Logements de	Nombre de personnes par pièce											
	Varsovie Total			Centre			Faubourg de Prague			Autres Faubourgs		
	1919	1921	1931	1919	1921	1931	1919	1921	1931	1919	1921	1931
1 pièce ..	3,63	3,73	3,98	3,60	3,72	3,87	3,64	3,69	4,01	3,70	3,80	4,21
2 pièces .	2,34	2,38	2,37	2,33	2,38	2,38	2,35	2,38	2,37	2,35	2,36	2,31
3 pièces .	1,80	1,80	1,71	1,79	1,80	1,73	1,89	1,86	1,75	1,73	1,73	1,53

Sources : Pour les années de 1919 et 1921 : Les résultats du recensement de 1921. — Travaux du Service Statistique de la Municipalité de Varsovie N° 3. — Pour 1931 : évaluation selon les données provisoires.

Le tableau XXXI donne d'intéressantes indications au sujet du pourcentage des divers logements selon la moyenne des habitants par pièce. Il y a très légère diminution du pourcentage des logements non surpeuplés (de 52,5 à 52 %), ce qui dénote une certaine aggravation de la crise du logement. Il est caractéristique d'observer que si les logements comptant une moyenne de trois à quatre personnes par pièce ont diminué, en revanche il y a un accroissement de ceux qui comptaient plus de quatre habitants par pièce (de 13,7 à 16,5 %).

Ces logements sont en majeure partie situés dans les faubourgs de Varsovie où l'on ne trouve que 41 % de logements non surpeuplés.

On observe que s'il n'y a guère de logements de trois pièces comptant une moyenne supérieure à quatre personnes par pièce, en revanche il y a plus d'un tiers des logements d'une pièce qui abritent au moins cinq personnes. Il existe d'ailleurs à Varsovie des chambres habitées par dix personnes et même par plusieurs familles.

De l'examen du tableau XXXI, nous pouvons tirer les conclusions générales suivantes :

Année	Pourcentage des logements surpeuplés à Varsovie		
	d'une pièce	de 2 pièces	de 3 pièces
En 1921	71,3	51,4	29,3
En 1931	74,7	48	22

Ces logements surpeuplés se trouvent surtout dans les faubourgs où ils figurent dans la proportion énorme de 80 %. Dans celui de Prague, la proportion est de 76,3 %. Dans le centre, elle est encore très élevée : 71,7 %.

Tableau XXXI. — VILLE DE VARSOVIE : CLASSEMENT DES LOGEMENTS SELON LE NOMBRE D'HABITANTS SUR 100 LOGEMENTS.

	Total			à 1 pièce			à 2 pièces			à 3 pièces		
	logements habités par											
	1-2	3-4	plus de 4	1-2	3-4	plus de 4	1-2	3-4	plus de 4	1-2	3-4	plus de 4
	personnes par pièce											
Varsovie 1921	52,5	33,8	13,7	28,7	40,0	31,3	48,6	46,4	5,0	70,7	28,6	0,7
» 1931	52,0	31,5	16,5	25,5	39,2	35,3	52,0	42,8	5,2	78,0	22,0	—
Centre.....	56,4	29,5	14,1	28,3	38,3	33,4	51,5	42,8	5,7	77,2	22,8	—
Faubourg de Prague	45,5	36,8	17,7	23,7	40,9	35,4	51,4	44,3	4,3	76,4	23,6	—
Autres faubourgs	40,9	35,5	23,6	20,0	40,4	39,6	53,8	41,9	4,3	85,5	14,5	—

Sources : Pour l'année 1921. — Logements. Analyse des résultats du recensement du 30 septembre 1921. *Statistique de la Pologne*, vol. XXXII.

Pour l'année 1931. — Évaluation selon les données provisoires.

5. MÉNAGES HABITANT DANS LE MÊME LOGEMENT.

Si nous pensons que les petits logements habités par les grandes masses de la population urbaine dans des conditions de surpeuplement intense suscitent un problème social très grave, à plus forte raison ceci est-il vrai lorsque plusieurs ménages habitent le même petit logement. La question devient alors une calamité sociale.

Les tableaux XXXII et XXXIII donnent les statistiques disponibles sur ce sujet.

On constate que le phénomène est fréquent dans toutes les agglomérations urbaines. Dans les villes de plus de 20.000 habitants, il y a plus de logements qui abritent deux ou trois ménages que dans les petites villes.

Dans tous les deux groupes de villes, le pourcentage de ménages augmente avec le nombre de pièces du logement.

Les conditions diffèrent selon les provinces. C'est dans l'Ouest où, comme nous l'avons dit plus haut, la crise du logement est moins grave qu'ailleurs, que les conditions sous ce rapport sont les plus favorables. Pourtant, dans les grandes villes, on trouve jusqu'à 3 % de logements d'une pièce habités par plus d'un ménage et la proportion s'élève jusqu'à 6,2 % dans les logements de trois pièces. La sous-location augmente donc avec les dimensions des logements.

Si, en Silésie de Cieszyn les dimensions des logements sont sensiblement comparables à ce qu'elles sont dans l'Ouest, on y rencontre, en revanche, une plus forte proportion de logements habités par plusieurs ménages.

Dans les régions du Sud et du Centre où les conditions sont les plus mauvaises, les proportions sont sensiblement les mêmes. Elles augmentent considérablement dans les villes de l'Est. Dans les grandes villes, elles varient de 8,8 à 16,9 % pour les logements d'une pièce ; de 14,4 à 17,2 % pour les logements de 2 pièces, et de 24,1 à 26,2 % pour les logements de 3 pièces.

Dans les petites villes, les pourcentages sont à peine inférieurs.

Toutes les données précédentes sont extraites du recensement de 1921. Dans les tableaux XXXIV et XXXV, nous donnerons les pourcentages afférents aux grandes villes de Pologne et de la voïvodie de Varsovie, tels que les révèle le recensement de 1931.

a) *Pologne* : Le pourcentage des logements comptant plusieurs ménages, qui était de 28,2 % en 1921, est tombé à 20,4 % ; cette diminution est surtout sensible à Brzesc.

b) *Voïvodie de Varsovie* : Dans les grandes villes de la voïvodie de Varsovie, les conditions ont empiré. Le pourcentage des logements de moins de quatre pièces habités par plusieurs ménages passe de 8,5 à 13,8. L'augmentation est forte, surtout dans le cas des logements d'une seule pièce, à tel point que le pourcentage actuel (13,5 %) dépasse celui des logements de deux pièces (12 %), et il n'est guère inférieur à celui des logements de trois pièces (12 %).

Tableau XXXII. — RÉPARTITION DES LOGEMENTS SELON LE NOMBRE DE MÉNAGES.
(VILLES DE PLUS DE 20.000 HABITANTS.)

	Pourcentage des logements											
	Totaux			à 1 pièce			à 2 pièces			à 3 pièces		
	Habités par											
	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus
POLOGNE	87,8	9,7	2,5	91,8	7,0	1,2	90,3	8,0	1,7	86,1	11,3	2,6
Ville de Varsovie	79,9	15,2	4,9	88,1	9,9	2,0	82,5	14,0	3,5	73,8	20,3	5,9
Voïvodies de :												
Varsovie	91,5	7,7	0,8	92,8	6,7	0,5	93,0	6,5	0,5	91,7	7,6	0,7
Lodz	94,4	5,1	0,5	95,7	4,0	0,3	95,2	4,4	0,4	93,9	5,6	0,5
Kielce	90,5	8,1	1,4	90,6	8,2	1,2	91,2	7,5	1,3	92,7	6,5	0,8
Lublin	86,6	11,2	2,2	90,3	8,5	1,2	88,6	9,9	1,5	84,6	12,9	2,5
Bialystock	86,6	11,0	2,4	92,1	6,8	1,1	90,9	7,9	1,2	88,6	9,7	1,7
Nowogrodek	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Région administrative de Wilno	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Voïvodies de :												
Polésie	71,8	20,9	7,3	83,1	11,9	5,0	82,8	14,1	3,1	73,8	21,1	5,1
Volhynie	73,3	18,7	8,0	91,2	6,4	2,4	85,6	11,7	2,7	75,9	19,8	4,3
Poznan	92,9	5,4	1,7	97,0	2,5	0,5	97,0	2,5	0,5	93,8	5,0	1,2
Poméranie	95,3	3,7	1,0	97,2	2,4	0,4	98,5	1,3	0,2	96,8	2,7	0,5
Silésie de Cieszyn	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Cracovie	87,5	9,7	2,8	88,4	9,0	2,6	89,3	8,1	2,6	88,5	9,4	2,1
Léopol	89,6	8,4	2,0	92,3	6,2	1,5	91,8	6,8	1,4	88,7	9,3	2,0
Stanislawow	93,2	6,2	0,6	95,6	4,0	0,4	95,2	4,4	0,4	93,0	6,6	0,4
Tarnopol	91,2	7,7	1,1	94,5	5,0	0,5	93,1	6,3	0,6	88,3	10,7	1,0

Sources : Logements. Analyse des résultats du recensement du 30 septembre 1921. *Statistique de la Pologne*, vol. XXXII.

Tableau XXXIII. — RÉPARTITION DES LOGEMENTS SELON LE NOMBRE DE MÉNAGES.
(VILLES DE MOINS DE 20.000 HABITANTS.)

	Pourcentage des logements											
	Totaux			à 1 pièce			à 2 pièces			à 3 pièces		
	Habités par											
	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus
POLOGNE	92,3	6,5	1,2	94,3	4,9	0,8	93,7	5,6	0,7	91,5	7,4	1,1
Ville de Varsovie	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Voïvodies de :												
Varsovie	94,1	5,3	0,6	94,0	5,4	0,6	95,0	4,6	0,4	94,2	5,1	0,7
Lodz	95,9	3,8	0,3	95,6	4,1	0,3	96,5	3,2	0,3	96,7	3,1	0,2
Kielec	92,7	6,2	1,1	93,3	5,8	0,9	92,5	6,5	1,0	92,8	6,0	1,2
Lublin	89,5	9,3	1,2	92,3	6,9	0,8	88,8	10,0	1,2	86,7	11,5	1,8
Bialystock	89,9	8,5	1,6	93,2	5,9	0,9	92,5	6,6	0,9	89,2	9,3	1,5
Nowogrodek	75,7	18,1	6,2	86,1	11,1	2,8	82,8	13,9	3,3	76,3	19,0	4,7
Région administrative de Wilno	78,8	17,9	3,3	86,8	11,7	1,5	81,8	15,9	2,3	78,0	19,7	2,3
Voïvodies de :												
Polésie	83,6	14,0	2,4	92,1	7,3	0,6	87,7	11,1	1,2	80,6	17,4	2,0
Volhynie	80,2	15,4	4,4	93,0	5,8	1,2	90,4	8,6	1,0	81,2	16,3	2,5
Poznan	97,5	2,1	0,4	98,7	1,2	0,1	98,4	1,5	0,1	97,7	2,1	0,2
Poméranie	96,7	2,7	0,6	98,5	1,4	0,1	98,1	1,7	0,2	97,3	2,3	0,4
Silésie de Cieszyn	89,1	8,9	2,0	94,1	4,9	1,0	91,2	7,4	1,4	88,7	9,9	1,4
Cracovie	93,3	5,5	1,2	93,9	5,0	1,1	94,3	5,0	0,7	92,9	5,8	1,3
Léopol	92,1	6,4	1,5	93,2	5,1	1,7	92,3	6,6	1,1	91,5	7,2	1,3
Stanislawow	92,6	6,6	0,8	96,2	3,5	0,3	92,3	7,1	0,6	88,2	10,5	1,3
Tarnopol	92,5	6,7	0,8	95,1	3,9	0,4	92,9	6,6	0,5	87,9	11,1	1,0

Sources : Logements. Analyse des résultats du recensement du 30 septembre 1921. *Statistique de la Pologne*, vol. XXXII.

Tableau XXXIV. — GRANDES VILLES DE LA VOÏVODIE DE POLÉSIE. RÉPARTITION DES LOGEMENTS SELON LE NOMBRE DES MÉNAGES EN 1931.

	Pourcentage des logements											
	Total			à 1 pièce			à 2 pièces			à 3 pièces		
	Habités par											
	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus
1921	71,8	29,9	7,3	83,1	11,9	5,0	82,8	14,1	3,1	73,8	21,1	5,1
1931	79,6	16,4	4,0	86,1	12,0	1,9	88,2	10,1	1,7	80,1	16,4	3,5

Sources : Calculé pour 1931 d'après les données des suppléments aux *Informations statistiques* 1934-35.

Tableau XXXV. — GRANDES VILLES DE LA VOÏVODIE DE VARSOVIE. — RÉPARTITION DES LOGEMENTS SELON LE NOMBRE DE MÉNAGES.

	Pourcentage des logements											
	Total			à 1 pièce			à 2 pièces			à 3 pièces		
	Habités par											
	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus	1 ménage	2 ménages	3 ménages et plus
Total 1921	91,5	7,7	0,8	92,8	6,7	0,5	93,0	6,5	0,5	91,7	7,6	0,7
Total 1931	86,2	11,7	2,1	86,5	11,9	1,6	88,0	10,6	1,4	85,8	11,4	2,8

Sources : Calculé pour 1931 d'après les données des suppléments aux *Informations statistiques de* 1934-35.

Si donc, en 1921, c'étaient surtout les grands logements qui hébergeaient plusieurs ménages, la situation s'est modifiée et ce sont au contraire dans les petits logements que sévit surtout cette forme de la crise. *C'est une preuve frappante que les conditions d'habitation sont allées en s'aggravant dans les petits appartements des grandes villes de la voïvodie de Varsovie.*

Chapitre XXV.

LA MORTALITÉ TUBERCULEUSE DANS LES GRANDES VILLES.

Il est impossible de montrer par des chiffres les relations de cause à effet qui existent entre les défauts d'un logement et la mortalité.

Les statistiques polonaises ne permettent pas d'établir des comparaisons fondées. Il existe pourtant dans quelques villes des données fragmentaires permettant de déterminer, de façon d'ailleurs rudimentaire, la corrélation entre le surpeuplement et la mortalité tuberculeuse.

Rappelons pour commencer que les pourcentages de mortalité tuberculeuse sont les suivantes :

En Pologne, 18 pour 10.000 habitants ;

En Angleterre, 8 pour 10.000 habitants ;

En Belgique et en Allemagne, 7 pour 10.000 habitants ;

En Hollande, 6 pour 10.000 habitants.

Dans les tableaux XXXVI et XXXVII, nous montrons la part qui revient à la tuberculose dans le total de la mortalité générale chez les hommes et chez les femmes dans les villes de plus de 25.000 habitants.

Nous n'avons pas retenu les statistiques afférentes aux petites villes, car elles ont très peu de valeur en raison de la difficulté qu'il y a, en l'absence du médecin, à constater la cause du décès.

Ces tableaux montrent qu'en moyenne plus de 17 % des décès chez les hommes sont causés par la tuberculose ; si ce pourcentage reste sensiblement égal de 1928 à 1930, on enregistre en revanche une sensible augmentation dans les voïvodies de l'Est et surtout de l'Ouest, compensée par une diminution dans celles du Centre et du Sud. Cependant, le pourcentage reste supérieur à la moyenne dans les voïvodies du Centre et légèrement inférieur dans les autres.

Tableau XXXVI. — COMPARAISON ENTRE LA MORTALITÉ GÉNÉRALE ET LA MORTALITÉ TUBERCULEUSE DANS L'ENSEMBLE DE LA POLOGNE.

	Sexe masculin			Sexe féminin		
	Mortalité générale	Mortalité par tuberculose	%	Mortalité générale	Mortalité par tuberculose	%
1928						
Total	31.772	5.441	17,1	29.563	4.413	14,9
0- 1 an	260	214	2,9	5.945	182	3,1
1- 4 ans	332	461	14,7	2.711	405	14,9
5-14 ans	978	222	22,7	1.036	309	29,8
15-49 ans	8.322	3.255	39,1	7.736	2.808	36,3
50 et plus	12.028	1.287	10,7	12.067	704	5,8
1929						
Total	31.471	5.462	17,2	29.367	4.391	15,0
0- 1 an	7.167	226	3,1	5.692	214	3,8
1- 4 ans	2.515	309	15,7	2.202	369	16,8
5-14 ans	1.004	229	22,6	943	262	27,8
15-49 ans	8.325	3.326	40,0	7.758	2.845	36,7
50 et plus	12.435	1.281	10,3	12.745	696	5,1
1930						
Total	30.570	5.206	17,0	28.709	4.136	14,4
0- 1 an	7.118	229	3,2	5.595	177	3,2
1- 4 ans	2.260	317	13,0	2.064	305	14,8
5-14 ans	1.055	199	18,9	959	229	23,9
15-49 ans	8.050	3.233	40,3	1.415	2.690	36,2
50 et plus	12.000	1.222	10,2	12.616	732	5,8

Tableau XXXVII. — SELON LES DIVERSES RÉGIONS POLONAISES.

	Sexe masculin			Sexe féminin			
	Mortalité générale	Mortalité par tuberculose	%	Mortalité générale	Mortalité par tuberculose	%	
Centre	1928	19.639	3.984	20,3	18.081	2.828	15,6
	1929	19.307	3.616	18,7	17.812	2.720	15,3
	1930	18.744	3.417	18,2	17.232	2.610	15,1
Est	1928	1.830	294	16,1	1.677	199	11,9
	1929	1.999	306	15,3	1.836	238	13,0
	1930	1.843	306	16,6	1.756	235	13,4
Ouest	1928	5.043	601	11,9	4.855	633	13,0
	1929	5.072	667	13,2	4.760	659	13,8
	1930	4.971	694	14,0	4.747	626	13,2
Midi	1928	5.260	952	18,1	4.950	753	15,2
	1929	5.093	873	17,1	4.959	774	15,6
	1930	5.012	789	15,7	4.974	665	13,4

C'est surtout parmi les hommes de 15 à 49 ans que le pourcentage est élevé. Dans l'ensemble de la Pologne, il passe de 39,1 % en 1928 à 40,3 % en 1930.

Chez les femmes, la mortalité est plus faible et les pourcentages sont les suivants :

	%
1928	14,9
1929	15,0
1930	14,4

Ici également, il y a diminution dans les voïvodies du Centre et du Sud, compensée par une augmentation dans celles de l'Est et de l'Ouest.

De même, c'est parmi les femmes de 15 à 49 ans que le pourcentage est le plus élevé :

	%
En 1928	36,0 de la mortalité générale,
En 1929	36,7 de la mortalité générale,
En 1930	36,2 de la mortalité générale.

Les statistiques relatives à la ville de Varsovie permettent une comparaison très intéressante entre la qualité des logements, leur peuplement et les chiffres de mortalité générale et de mortalité tuberculeuse (voir tableau XXXVIII). Il faut constater qu'en général, la part qui revient à la tuberculose dans la mortalité générale est d'autant plus grande que les conditions de logement sont pires. Le pourcentage de mortalité tuberculeuse est le plus élevé dans le cas de logements situés en sous-sols ou en mansardes. Il atteint jusqu'à 22 % en 1927, c'est-à-dire que plus d'un cinquième des décès y sont causés par la tuberculose. Dans les logements surpeuplés, la proportion n'est guère inférieure. Elle décroît ensuite faiblement dans le cas de logements insuffisants pour diminuer rapidement dans les logements normaux ou bons, c'est-à-dire dans ceux qui comptent au minimum une pièce par occupant.

Tableau XXXVIII. — MORTALITÉ TUBERCULEUSE COMPARÉE A LA MORTALITÉ GÉNÉRALE ET AUX CONDITIONS DE LOGEMENT A VARSOVIE.

Années	Sous-sols et mansardes			Logements											
				surpeuplés ¹			insuffisants ²			normaux ³			bons et très bons ⁴		
	Mortalité			Mortalité											
	géné-rale	tuber-culeuse	%	géné-rale	tuber-culeuse	%	géné-rale	tuber-culeuse	%	géné-rale	tuber-culeuse	%	géné-rale	tuber-culeuse	%
1924	733	154	21,0	6.974	1.487	21,3	2.762	496	18,0	649	96	14,8	283	30	10,6
1925	779	120	15,4	6.434	1.152	17,9	2.422	410	16,9	657	78	11,9	230	25	10,9
1926	610	113	18,5	5.227	875	16,7	2.076	365	17,6	497	73	14,7	191	21	12,6
1927	357	79	22,1	5.156	944	18,3	2.060	316	15,3	440	58	13,2	190	15	7,9
1928	461	88	19,1	5.108	894	17,5	1.942	286	14,7	110	58	14,1	137	11	8,0

¹ Moins d'une demi-pièce par personne.

² Une demi-pièce et moins d'une pièce par personne.

³ Une pièce par personne.

⁴ Plus d'une pièce par personne.

Source : *Annales statistiques de Varsovie*, année 1928.

Chapitre XXVI.

LA DEMANDE DE LOGEMENTS NOUVEAUX EN POLOGNE.

Dans la littérature relative au problème de l'habitation en Pologne, on tente souvent d'évaluer soit le nombre de logements, soit le nombre de pièces habitables qu'il faudrait construire pour porter remède aux conditions actuelles. Comme les auteurs de ces ouvrages partent de principes différents, il est naturel qu'ils aboutissent à des conclusions différentes.

Il n'a été publié qu'une fois des données officielles sur la question, c'est lorsque le Gouvernement Bartel, en 1929, a présenté à la Diète la loi visant la création d'un fonds pour financer la construction. L'exposé des motifs évaluait à 500.000 le nombre des pièces d'habitation qui manquaient dans les villes, et il fixait à 70.000 le nombre de pièces à construire chaque année pour satisfaire à l'accroissement naturel de la population.

Pour combler ce déficit en dix ans, il aurait fallu construire environ 125.000 pièces par an, soit, en évaluant le prix de revient de l'unité à 7.000 zloty, un crédit annuel nécessaire de 875 millions de zloty. Mais le prix de l'unité s'étant abaissé à 3.000 zloty, il suffirait maintenant pour réaliser ce programme d'une somme de 375 millions de zloty par an.

En fait, au cours de ces dernières années, on n'a guère consacré annuellement qu'environ la moitié de cette somme à la construction.

Il est encore d'autres évaluations afférentes à la pénurie de logements. M. C. Klarner, ancien ministre des Finances, de l'Industrie et du Commerce, fixe à 2,4 personnes par pièce la densité moyenne maximum des logements de une et deux pièces. On se rappelle que c'est la moyenne qui prévaut dans les voïvodies de l'Ouest où les conditions sont meilleures que dans les autres régions.

Sur cette base, M. Klarner évalue à 320.000, au 1^{er} janvier 1929, le nombre des pièces d'habitation qui font défaut dans les logements d'une et deux pièces ; il estime d'autre part à 55.000 pièces la quantité à construire chaque année pour satisfaire à l'accroissement naturel de la population.

Néanmoins, la base adoptée par M. Klarner, soit une moyenne de 2,4 personnes par pièce, nous paraît trop élevée. Nous la fixons à un maximum de 2 personnes par pièce et nous trouvons que dans les villes de plus de 20.000 habitants, situées sur le territoire soumis au recensement de 1921, il y avait 329.475 logements à considérer comme surpeuplés. Dans les petites villes, le chiffre était de 284.886.

Ces logements comptaient au total 980.600 pièces habitées par environ 3.538.700 personnes.

Or, le nombre d'habitants à abriter dans ces logements aurait théoriquement dû être de 1.961.200, à raison de deux personnes par pièce. Aussi, aurait-il fallu loger ailleurs 1.577.500 personnes et leur fournir, par conséquent, 788.800 pièces.

Comme la totalité des pièces d'habitation disponibles en Pologne se chiffrait en 1921 à 3.068.300, il manquait donc à peu près 25 % de ce total.

Le recensement de 1931 a enregistré, dans toutes les villes polonaises, un total de 1.940.690 logements ; nous ne savons malheureusement pas encore à quel nombre de pièces ce chiffre correspondait. Cependant, selon les registres officiels, les logements nouvellement construits dans les villes de plus de 20.000 habitants, comptaient en moyenne le nombre de pièces suivant :

1929	.....	2,8
1930	.....	2,5
1931	.....	2,6
1932	.....	2,6
1933	.....	2,8
1934	.....	2,7

On ne possède pas de données exactes au sujet de la grandeur des logements construits avant 1929. On peut cependant supposer qu'ils n'étaient pas plus petits que ceux qui ont été construits depuis.

Or, comme en 1921 la moyenne était de 2,3, on constate que les logements nouveaux sont généralement plus grands. Cependant, comme nous l'avons expliqué plus haut, un certain nombre d'appartements ont été divisés après 1921. On peut donc supposer que le nombre moyen de pièces par logement est resté sensiblement le même en 1931 qu'en 1921. En tablant, par conséquent, sur une moyenne de 2,3 pièces par logement, nous obtenons pour 1931 environ 4.463.587 pièces. Comme en 1921, le nombre de pièces manquantes peut être évalué à 25 % du total, soit environ 1.125.000.

Ces évaluations ne tiennent pas compte du fait que beaucoup de bâtiments ne sont en réalité que des taudis qui devraient être démolis. Il n'y a pas de statistique des taudis en Pologne.

Chapitre XXVII.

STATISTIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES.

En Pologne, ces statistiques sont encore peu développées. Nous ne pouvons donc fournir que des chiffres relatifs :

- 1^o A l'emploi de la main-d'œuvre dans l'industrie en général et dans celle du bâtiment en particulier ;
- 2^o Aux ouvriers en quête de travail dans l'industrie en général et dans celle du bâtiment en particulier ;
- 3^o A l'emploi de la main-d'œuvre aux travaux publics ;
- 4^o Aux gains dans l'industrie en général et dans celle du bâtiment en particulier.

1. Il est assez difficile de déterminer le nombre des ouvriers employés dans l'industrie du bâtiment ; les données de l'Office central de statistique, dont nous parlerons plus loin, ne portent que sur la grande et la moyenne industrie et, pour ce qui concerne le bâtiment, laissent de côté les branches auxiliaires.

Les offices d'assurances contre les accidents fournissent les chiffres suivants :

	En milliers
1929	244 ouvriers du bâtiment
1930	196 assurés
1931	147 assurés du bâtiment
1932	103 assurés du bâtiment

(Voir *Annuaire des Assurances sociales* pour 1929/1930/1931 et le *Petit Annuaire Statistique* de 1935.)

Cette statistique est très sommaire. Elle englobe l'ensemble de l'industrie du bâtiment, aussi bien donc les entreprises de construction que les branches auxiliaires.

Pour permettre d'évaluer la place qui revient au bâtiment dans l'ensemble de l'économie sociale, nous donnons ci-dessous le total de la main-d'œuvre polonaise assurée contre les accidents, quelle que soit la nature de l'emploi. Toutes les branches de la production y figurent, y compris, par exemple, les exploitations agricoles et forestières, les maisons de transport, les entrepôts, etc.

	Ouvriers assurés
1929	3.833.000
1930	3.722.000
1931	3.473.000
1932	3.219.000

(Voir *Petit Annuaire Statistique* de 1935.)

L'Office central de statistique publie des données portant sur les ouvriers employés dans la grande et la moyenne industrie, c'est-à-dire dans les établissements occupant habituellement plus de 20 ouvriers (voir tableau XXXIX).

Tableau XXXIX. — OUVRIERS EMPLOYÉS DANS LA GRANDE ET LA MOYENNE INDUSTRIE.
(En milliers.)

	1926	1927	1928	1929	1930
31 mars	576,0	714,4	798,3	818,5	725,7
30 juin	631,9	755,1	848,6	865,1	732,8
30 septembre.....	682,1	785,3	870,8	860,6	743,4
31 décembre.....	683,2	789,3	862,8	780,1	655,2
	1931	1932	1933	1934	
31 mars	624,5	526,8	502,5	548,7	
30 juin	643,1	534,2	539,3	580,2	
30 septembre.....	629,5	544,7	558,7	596,9	
31 décembre.....	535,9	478,6	517,7	547,1	

Source : *Petit Annuaire Statistique*, de 1935.

Pour ce qui concerne plus spécialement l'industrie du bâtiment, les données portent uniquement sur les entreprises de construction de grande et moyenne importance, à l'exclusion des branches annexes (voir tableau XL).

Tableau XL. — OUVRIERS OCCUPÉS DANS LA GRANDE ET LA MOYENNE INDUSTRIE DU BATIMENT.
(En milliers.)

Année	Mars	Juin	Septembre	Décembre
1926	14,3	20,9	24,1	14,8
1927	16,4	22,3	33,2	21,2
1928	25,1	48,6	50,4	32,9
1929	25,2	47,0	48,7	21,6
1930	17,5	28,6	31,9	11,9
1931	8,3	18,9	20,1	8,9
1932	5,7	10,5	11,5	4,8
1933	4,0	9,4	10,6	5,6
1934	6,0	11,9	14,3	5,9

Source : *Statistique du Travail*.

2. Ces statistiques nous renseignent sur l'évolution de l'emploi, à la fois dans l'ensemble de l'industrie et dans celle du bâtiment. Il a atteint son maximum en automne de 1928 avec 871.000 et 51.000 ouvriers respectivement. Après 1928, il diminue.

Pour ce qui concerne l'ensemble de la main-d'œuvre ouvrière, c'est en septembre 1932 que la diminution est la plus forte. Elle est de 37,4 % par rapport à septembre 1928.

Dans l'industrie du bâtiment, qui nécessite de gros investissements de capitaux, l'emploi diminue plus sensiblement et plus longtemps. C'est en septembre 1933 et non en 1932 que la baisse atteint son maximum, soit 78,9 % par rapport à septembre 1928. Elle atteint donc à peu près le double de celle qui s'est manifestée pour la main-d'œuvre en général ; par contre, dès 1934, il y a amélioration notable.

L'institut des recherches sur le mouvement général des affaires et sur la formation des prix a calculé des nombres-indices de la production. Nous donnons ci-dessous celui de l'ensemble de l'industrie et celui de l'industrie du bâtiment. Pour cette dernière, l'indice est fondé sur les heures-ouvriers effectives (base 1928 = 100).

	Total	Industrie du bâtiment
1929	99,7	95,5
1930	81,8	64,3
1931	69,3	37,4
1932	53,7	20,5
1933	55,4	17,3
1934	62,8	22,8

(Voir la *Conjoncture économique*, quatrième année, N° 5.)

On voit que l'indice de l'industrie en général a atteint son minimum en 1932 tandis que celui de l'industrie du bâtiment baisse jusqu'en 1933.

Il y a donc chômage important, mais en cette matière nous ne connaissons que le nombre des chômeurs en quête de travail enregistrés dans les institutions officielles de placement. Mais ces données ne présentent pas d'une façon tout à fait exacte le total des chômeurs, car l'interdépendance entre l'état du marché du travail et l'enregistrement des chômeurs est assez compliqué. Ainsi, par exemple, en 1934, l'emploi de la main-d'œuvre augmente en même temps que le chômage enregistré¹.

Nous donnerons cependant ci-après (tableaux XLI et XLII) la statistique des chômeurs enregistrés dans l'industrie en général et dans l'industrie du bâtiment.

¹ Voir J. LINDBERGH : « An attempt to construct international measures of unemployed » (International Labour Office, octobre 1932 et « De quelques problèmes relatifs à l'établissement des nombres-indices du chômage » (*Revue internationale du Travail*, avril 1934).

**Tableau XLI. — CHÔMEURS EN QUÊTE DE TRAVAIL ENREGISTRÉS DANS
LES BUREAUX DE PLACEMENT DU FONDS DE CHÔMAGE.**
(Établissements officiels de placement.)

Mois	Année							
	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
	(En milliers)							
I	208,5	179,6	160,8	242,0	340,7	338,4	266,6	399,7
II	213,6	178,4	177,5	274,7	358,9	350,1	280,0	408,7
III	205,8	167,0	170,4	289,5	372,5	360,0	279,9	388,3
IV	190,6	154,6	149,1	271,2	351,7	340,0	258,6	358,0
V	174,3	132,4	119,9	224,9	313,1	307,0	239,5	329,0
VI	159,4	116,7	105,1	205,0	274,9	264,0	224,5	306,4
VII	147,7	103,4	97,3	193,7	255,2	218,0	215,0	295,1
VIII	132,9	94,1	90,1	173,6	246,4	190,5	206,5	289,4
IX	116,8	79,9	81,8	170,5	246,4	150,4	202,0	289,2
X	115,7	79,7	91,0	165,1	255,6	150,9	215,4	294,9
XI	136,7	94,1	125,1	209,9	266,0	177,5	265,2	333,4
XII	165,2	126,4	185,3	299,8	312,5	220,2	342,6	413,7

Source : Statistique du Travail de l'Office central de Statistique.

**Tableau XLII. — CHÔMEURS EN QUÊTE DE TRAVAIL ENREGISTRÉS DANS
LES BUREAUX DE PLACEMENT DU FONDS DE CHÔMAGE.**
(Établissements officiels de placement.)

Mois	Année							
	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
	Groupe d'ouvriers du bâtiment (en milliers).							
I	15,2	16,1	19,6	31,3	36,4	39,4	33,3	37,3
II	16,3	16,1	21,8	34,9	38,7	40,3	35,4	38,0
III	14,1	13,9	20,9	33,6	41,4	39,7	34,7	33,7
IV	10,4	10,4	14,9	25,9	35,9	33,7	31,7	27,5
V	7,8	6,5	7,8	17,1	27,7	27,5	26,6	21,7
VI	5,6	4,7	4,9	12,6	20,6	22,6	24,1	17,3
VII	4,7	3,5	3,6	9,5	16,4	20,9	22,1	15,8
VIII	4,1	3,2	3,0	7,6	13,9	17,2	20,5	14,1
IX	3,5	1,8	2,3	6,8	14,6	12,8	19,7	13,9
X	3,9	2,3	4,2	9,6	18,6	12,8	20,1	13,9
XI	7,9	4,5	11,2	19,0	19,9	13,7	24,7	18,4
XII	13,7	12,3	22,3	31,8	35,2	23,1	34,0	26,9

Source : Statistique du Travail de l'Office central de Statistique.

3. Pour occuper cette masse de chômeurs devenue permanente, on a organisé des travaux publics. Dès 1927-28, on a occupé environ 50.000 chômeurs pendant les mois d'été, mais en 1929 ce chiffre diminue. Ce n'est qu'en 1933 que le Gouvernement mobilise des moyens de plus en plus considérables et réussit à fournir du travail à plus de 100.000 ouvriers pendant l'été de 1934.

4. Le tableau XLIII montre l'évolution des gains ouvriers dans l'industrie en général et dans l'industrie des bâtiments. Bien que le chômage ait diminué en 1932, le niveau des gains ouvriers s'abaisse sans interruption de 1929 à 1934. Ceux du bâtiment, qui étaient en 1929 plus élevés que dans les autres industries, ont maintenant déchu au niveau de ceux de l'industrie en général, sans doute en raison du chômage plus marqué dans cette branche de l'industrie. On trouvera au tableau XLIV le montant nominal des salaires dans le bâtiment à Varsovie.

Tableau XLIII. — GAINS MOYENS PAR HEURE DANS LES MINES, DANS LA MÉTALLURGIE ET DANS LA GRANDE ET LA MOYENNE INDUSTRIE DE TRANSFORMATION EN GÉNÉRAL, AINSI QUE DANS L'INDUSTRIE DU BATIMENT EN POLOGNE (1928-1934).

Industries	En zloty						
	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934
Total	0,94	1,02	1,01	0,95	0,87	0,80	0,75
Industrie du bâtiment ...	1,13	1,29	1,25	1,19	0,97	0,82	0,76

Source : *Petit Annuaire Statistique* de 1934 et données de l'Office central de Statistique.

Tableau XLIV. — SALAIRES-HEURE NOMINAUX A VARSOVIE, DÉTERMINÉS PAR LA DÉCISION DE LA COMMISSION EXTRAORDINAIRE D'ARBITRAGE DU 17 JUILLET 1934.

Catégorie de travailleurs.	Salaire en zloty
Maçon de première catégorie	1,30
Maçon de deuxième catégorie	1,15
Gâcheur de première catégorie	0,80
Porteur de briques (portant au moins 30 briques)	0,90
Aide-porteur de matériaux de maçonnerie	0,65
Ouvrier non spécialisé	0,65
Charpentier de première catégorie	1,20
Charpentier de deuxième catégorie	0,90
Aide-charpentier	0,65
Armateur de première catégorie	1,20
Armateur de deuxième catégorie	0,80
Bétonnier de première catégorie	0,80
Bétonnier de deuxième catégorie	0,65

Source : Données fournies par l'Office central de Statistique.