

CIRCULATION ROUTIÈRE

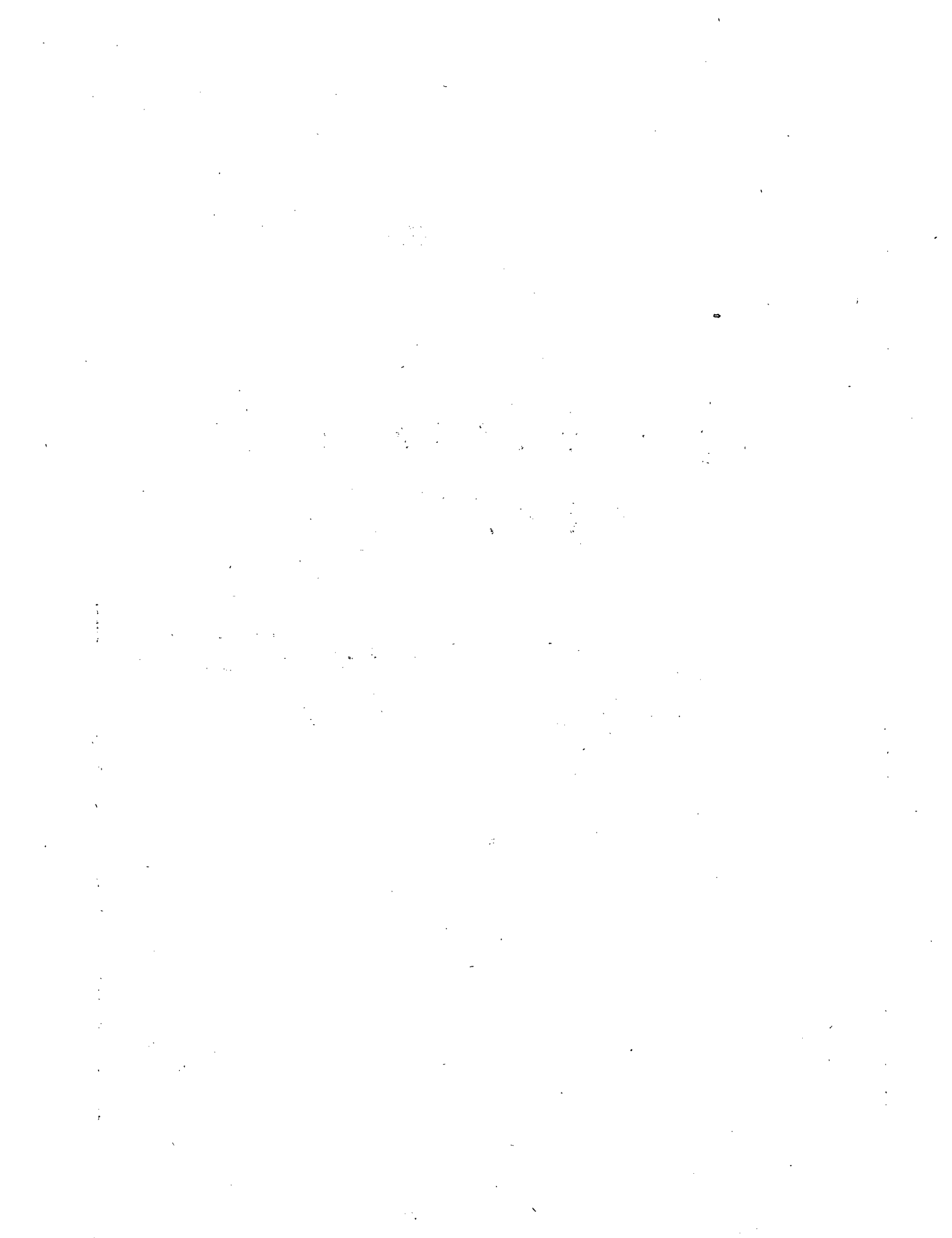
LA CIRCULATION URBAINE

Présentation du Rapport "BUCHANAN"
au Ministre anglais des Transports



Extrait du Bulletin du "P.C.M."
N° de Janvier 1964

CDAT
1486 A



CIRCULATION ROUTIÈRE

LA CIRCULATION URBAINE

Présentation du Rapport "BUCHANAN" au Ministre anglais des Transports

Le document dont la traduction est donnée ci-après n'est pas extrait du Rapport BUCHANAN proprement dit, il a été rédigé par un comité des « sages » dont la mission était d'orienter les travaux du groupe d'études dirigé par M. BUCHANAN et de présenter au Ministre, avec ses observations, les conclusions du Groupe d'Etudes. Le comité des sages sera désigné sous l'appellation du groupe « pilote » traduction de l'expression anglaise : « Steering Group ».

Les lecteurs de la rubrique « Circulation Routière » du Bulletin du P.C.M. auront la primeur de la traduction française de ce rapport dont il est inutile de souligner l'importance.

Les Anglais se sont attaqués à la « Prospective » de la Circulation urbaine : Que deviendront nos villes lorsque la motorisation sera totale ?

Le rapport « BUCHANAN » a été rédigé par une équipe d'Ingénieurs et d'Architectes qui sont partis de l'idée très simple suivante : la circulation est fonction des activités et dans les villes des constructions ce qui signifie que les caractéristiques de la circulation sont directement rattachées à l'affectation du sol.

Les études de circulation et d'utilisation du sol, d'implantation des constructions et de transport ne peuvent donc être conduites séparément. Les interventions partielles et non coordonnées sont vouées à l'inefficacité.

Après la publication du rapport du « Steering Group » la Rubrique « Circulation Routière » contiendra dans les numéros suivants les extraits les plus significatifs du rapport « BUCHANAN » proprement dit.

FRYBOURG.

Rapport adressé au Très Honorable Ernest MARPLES

Membre du Parlement, ministre des Transports

Traducteur : M. LEYMARIE

1. Notre Groupe Pilote fut créé en 1961 à l'occasion de l'étude entreprise par le Ministère des Transports sur les problèmes à long terme posés par la circulation dans les villes. Il convient d'affirmer sans ambiguïté que la mission du Groupe Pilote ne portait pas sur l'ensemble du rapport, qui est resté confié au Groupe d'Études du Ministère, placé sous la responsabilité de Monsieur Colin D. Buchanan. Ce rapport est publié par ailleurs. Nous l'appellerons rapport Buchanan pour bien marquer la différence avec le nôtre.

2. Nous avons défini trois tâches à notre groupe. En premier lieu, nous nous sommes placés, pour consultation, à la disposition de Monsieur Buchanan et de ses collègues chaque fois que cela nous a été demandé. Les relations des deux groupes ont été aussi bonnes que possible pendant toute la durée du travail et nous sommes reconnaissants à Monsieur Buchanan et aux membres du Groupe d'Études d'avoir pris la peine de nous informer de l'avancement de leur ouvrage. Nous avons la même dette à l'égard des Secrétaires successifs Messieurs..., du Ministère des Transports.

3. Notre seconde mission consistait à faire connaître au Ministre notre avis sur le rapport Buchanan dès son dépôt par le Groupe d'Études. Nous étions libres d'apporter des objections sur des points de détail ou l'ensemble du texte. En fait, nous le recommandons sans réserve au Ministre des Transports, à certains de ses collègues (les questions qu'il traite ne se limitent pas en effet aux transports) et au grand public dont l'intérêt et la volonté permettraient seuls de résoudre les problèmes posés. Si nous avons tenu à souligner que le rapport Buchanan n'était pas notre œuvre, ce n'est pas par crainte des responsabilités, mais parce que nous tenons à rendre hommage à Monsieur Buchanan et à ses collègues. Nous les félicitons de l'imagination qu'ils ont déployée en stimulant notre pensée par cette tentative de prévision des problèmes futurs et des solutions à y apporter.

4. Leur rapport constitue un travail de pionniers aux deux sens du mot. D'une part il éclaire des terrains inconnus. C'est à notre avis la première fois qu'on étudie le problème de la circulation urbaine d'une façon à la fois globale et quantitative. Le rapport associe deux sujets habituellement traités séparément — au moins par l'administration — à savoir : l'Urbanisme et la Circulation. Il tente de placer des chiffres précis sur les courants prévisibles de la circulation et d'estimer les possibilités des différentes méthodes suggérées pour lui permettre de s'écouler. Mais le rapport fait aussi œuvre de pionnier par son caractère exploratoire indiquant des directions de réflexion et de recherche. A cet égard, il convient peut-être de souligner que les passages du rapport Buchanan qui concernent les villes de Newbury, Leeds, Norwich et une partie de celle de Londres ne doivent être considérées que comme des illustrations de ce que donneraient les principes élaborés dans le rapport lors d'une application à certaines villes en particuliers ; il ne faut en aucun cas les regarder comme des projets pour ces villes.

5. Pour troisième tâche nous avons à extraire du rapport Buchanan quelques conclusions ayant trait à la politique à suivre. A cet égard, le Groupe Pilote a décidé qu'il pouvait aller plus loin que la mission habituelle des groupes d'études fonctionnant dans le cadre d'un Ministère et qu'il agirait plus efficacement en ouvrant un débat plutôt qu'en déposant des conclusions. Nous avons, en conséquence, décidé de ne pas passer de longs mois à recueillir des témoignages et à rédiger un rapport général et volumineux mais d'exposer le problème tel qu'il nous est apparu, d'une façon sommaire, dogmatique peut-être, en y ajoutant quelques recommandations relatives à des solutions éventuelles. C'est ce que nous avons tenté au cours des paragraphes qui suivent. Soulignons qu'il ne constitue pas un résumé du rapport Buchanan. Nous avons dû couvrir, pour partie, le même terrain, ne serait-ce que pour nous assurer de ce dont nous parlions. Mais nous l'avons fait pour inciter à lire le rapport et non pour en dispenser.

Aux portes de l'ère automobile.

6. En Grande-Bretagne, l'ère automobile en est encore à ses débuts relatifs. Nous approchons du point où la possession de véhicules particuliers à moteur devient, au lieu d'un privilège, l'atteinte de la majorité. La Grande-Bretagne compte présentement quelque 16,4 millions de familles et environ 6,6 millions de véhicules automobiles (à l'exclusion des autobus et des camions) auquel il convient d'ajouter 1,8 million de cyclomoteurs. Si l'on tient compte des automobiles qui ne sont pas la possession de particuliers et des familles qui possèdent plus d'une voiture, on ne peut pas encore dire qu'une majorité, même faible, de familles possède un véhicule à moteur, mais on n'en est pas bien loin.

7. Il est indubitable que le désir de posséder une voiture est à la fois répandu et violent. Le nombre de personnes qui, sincèrement, ne tiennent pas à posséder un moyen de transport particulier est peu élevé; aussi nous paraît-il sage de fonder nos prévisions sur l'hypothèse selon laquelle presque toutes les familles qui, à un moment donné, pourront s'offrir une automobile (ou penseront pouvoir le faire) le feront. La diffusion de l'automobile particulière est une fonction directe du revenu réel. Ajoutons que si la vente des voitures doit s'accroître avec le revenu réel moyen, elle le fera avec avance plutôt qu'avec retard, car il existe, à l'heure présente, un groupe très important de revenus familiaux à la limite de la « classe automobile ». Les prévisions qui apparaissent au paragraphe cinq du rapport Buchanan offrent un reflet de cette vue. On prévoit qu'en l'an 2010 — soit dans quelque 50 ans — le nombre des voitures sera quatre fois supérieur à ce qu'il était en 1962, ce qui implique un taux d'accroissement composé de 3,1/4% par an. Mais la prévision pour 1980 tient compte d'une progression de 6% par an pendant les 18 années qui nous séparent de cette date, progression qui atteindra 7,3/4% pendant les 8 années qui restent à courir d'ici 1970. Non seulement l'afflux automobile s'annonce mais encore sa pointe est-elle pour l'avenir immédiat.

8. Les conséquences directes de cette invasion de véhicules — elles constituent le propos immédiat de notre étude — apparaîtront sur les routes du pays et surtout dans les rues de nos villes. Quant aux conséquences indirectes, elles auront de lointaines implications. Toutes les industries qui fabriquent et entretiennent les véhicules à moteur, de même que celles qui servent l'automobiliste, connaîtront une expansion considérable. Il faudra ravitailler en carburant cette masse de voitures et (tant qu'il s'agira d'automobiles à essence) l'influence s'en fera sentir sur notre balance des paiements. Les conséquences économiques et sociales atteindront chaque aspect de la vie nationale. Nous nous demandons si l'on se rend compte de l'importance fondamentale des transports dans une économie nationale. Lorsque dans d'autres parties du monde il s'agit de stimuler des pays sous-développés, il est devenu banal d'affirmer que les transports constituent l'un des deux facteurs de la construction nationale (le second étant l'éducation) sur lesquels se fonde tout le reste. On ne paraît pas admettre aussi facilement qu'une économie parvenue à maturité soit aussi sensible à l'état de ses transports. Si l'invasion de véhicules qui nous guette signifie que le transport des biens et des personnes sera plus facile, elle ne peut qu'être bénéfique. Si, au contraire, elle conduit à l'engorgement des artères, elle peut provoquer une thrombose généralisée.

9. Un des résultats particuliers de la croissance de la population automobile mérite d'être souligné tant parce qu'on risquerait facilement de l'oublier que parce qu'il exerce une influence directe sur une grande partie de la matière dont nous traiterons dans les paragraphes qui suivent. Avant longtemps, la majorité des électeurs du pays sera composée de propriétaires d'automobiles. Qui plus est, il est raisonnable de supposer qu'ils se rendront très bien compte de leurs intérêts à cet égard et les placeront parmi les priorités de premier rang. Ainsi n'est-il pas besoin d'être prophète pour prévoir que les gouvernements de l'avenir seront toujours plus sensibles aux vœux des automobilistes.

10. Ceci n'est pas pure spéculation. Nous pouvons puiser dans une masse de témoignages venant des Etats-Unis et du Canada qui ont, grosso-modo, atteint, avec une génération d'avance sur la Grande-Bretagne, l'âge automobile. Bien que la population automobile d'Amérique du Nord continue d'augmenter, son taux d'accroissement par rapport à

celui de la population humaine s'est ralenti, mais c'est parce que ces communautés sont très proches du point de saturation totale, celui auquel tous ceux qui désirent une voiture la possèdent. La période que nous allons aborder, elles l'ont connue voici une génération. Et, bien qu'il existe des différences évidentes entre l'Amérique du Nord et la Grande-Bretagne, nous pensons qu'il s'agit de degrés seulement et qu'elles n'infirmont pas la comparaison. Prenons un exemple ; s'il est vrai que l'Amérique du Nord, prise dans son ensemble, dispose d'un espace infini par rapport à notre île surpeuplée, il existe là-bas des régions — en particulier la zone de conurbation s'étendant du Massachusetts à la Virginie — qui sont presque aussi encombrées que chez nous. Nous aurions tort de nous dire « les choses n'en arriveront pas là ». Elles sont plus souvent semblables que différentes.

11. L'expérience américaine tend à contredire l'un des axiomes dont quelques personnes, dans notre pays, tirent réconfort — celui selon lequel les encombrements imposeront une limite à la diffusion de l'automobile. « Les gens ne continueront pas à acheter des voitures lorsqu'ils s'apercevront qu'il leur est impossible de s'en servir ». Il est important de comprendre que cette maxime ne peut apparaître fondée que dans un cas bien particulier. Sans doute existe-t-il un ultime degré d'encombrement qui pourrait obliger les gens à cesser de se servir de leur voiture mais il faudrait qu'on atteigne une paralysie généralisée bien pire que tout ce que nous connaissons à présent. L'absence de garages ou de tout autre endroit permettant d'abriter une voiture peut, parfois, dissuader d'en posséder, mais ce n'est vrai que du centre même et dans de très grandes villes. Il n'y a guère de preuve que les encombrements de la circulation aient jamais empêché les gens d'acheter des automobiles et d'essayer de s'en servir ; là réside peut-être le fait le plus significatif. Les données dont nous disposons aujourd'hui ne laissent apparaître aucune tendance à la diminution du kilométrage annuel moyen au fur et à mesure de l'augmentation du nombre des voitures. La marée montante des automobiles ne s'arrêtera jamais d'elle-même tant qu'elle n'aura pas quasiment mis un terme à toute possibilité de circulation essentielle ou non.

12. Nous avons parlé jusqu'ici des voitures particulières qui constituent en effet la plus grande partie du total et celle qui progresse le plus. Mais à côté d'elle, les camions et les véhicules à usages commerciaux et industriels se sont aussi multipliés. Leur total s'est élevé de 53% au cours des dix années qui viennent de s'écouler et il est évident que cette augmentation a toutes chances de continuer. Quel que soit le succès obtenu par les chemins de fer dans la reconquête du marché des transports de marchandises à grande distance, le volume de la circulation commerciale en ville n'en sera guère affecté et il s'accroîtra parallèlement au développement de l'économie.

13. Ces augmentations seront multipliées par l'accroissement rapide de la population dont nous savons, pour sûr, qu'il touchera cette île dans les prochaines décennies. Les plus récentes statistiques estiment que dans trente ans la population totale du Royaume-Uni sera de 25% supérieure à ce qu'elle est maintenant. Ces millions de personnes supplémentaires voudront posséder leur voiture et donneront naissance à un volume additionnel de circulation commerciale dont la plus grande partie sera supportée par les routes.

14. Dans certaines régions du pays la situation s'aggravera encore plus. Nous n'avons pas l'intention de préjuger le résultat des efforts entrepris pour attirer industries et populations vers celles qui se trouvent en régression. On peut cependant douter qu'ils réussissent si complètement qu'ils renversent la tendance actuelle du Sud-Est de l'Angleterre et des Midlands à se développer plus vite que le reste du pays. Ceci veut dire que quelle que soit la gravité future du problème de la circulation dans l'ensemble de la Grande-Bretagne, la situation sera pire encore dans les secteurs qui sont déjà les plus encombrés.

15. La perte de richesse et la privation de jouissance que la nation s'inflige à elle-même du fait des embarras de la circulation sont déjà très importants. La perte de main-d'œuvre qui en résulte est énorme. La division traditionnelle de l'existence entre le travail, le sommeil et les loisirs n'est désormais plus possible dans nos villes ; il a fallu y ajouter une quatrième partie : le temps passé assis dans un moyen de transport qui, s'il

avance, avance toujours trop lentement. Il en découle une perte en capital ; on doit affecter trop de véhicules au transport, le temps passé à toute production est indûment augmenté. Il y a perte en carburant — importé pour l'essentiel. Sans aucun doute, ces consommations abusives atteignent des centaines de millions de livres sterling par an.

16. Ce ne sont pourtant pas les seules pertes que la montée de la circulation apporte avec elle. En 1962, 6.709 personnes, dont 761 enfants, ont laissé leur vie dans des accidents de la route. C'est la pire de toutes les destructions et l'on ne peut que s'attendre à la voir augmenter avec la circulation si l'on ne prend pas à cet égard des mesures efficaces. On pourrait cependant en éviter la plus grande partie : les accidents survenant aux piétons. Les générations futures regarderont peut-être la négligence, qui nous conduit à laisser, non sans une apparente insensibilité aux résultats inévitables, les véhicules à moteur circuler sur les mêmes voies que les hommes, avec une horreur et une incompréhension égales à celles que nous manifestons à l'égard du mépris des générations anciennes pour les problèmes sanitaires les plus élémentaires.

17. D'une façon générale, chacun est conscient du « problème de la circulation » et de son importance croissante. Au cours de la présente étude, nous avons à considérer les données quantitatives de son augmentation probable et à tenter d'imaginer, avec quelque précision, certaines de ses conséquences vraisemblables. Nous n'avons pas le sentiment d'exagérer lorsque nous disons être atterrés par l'ordre de grandeur du problème et par la rapidité avec laquelle il vient à notre rencontre.

Des remèdes possibles.

18. Nous avons souligné au cours du paragraphe 10 que les Etats-Unis et le Canada étaient entrés dans l'ère automobile une génération avant nous. Le kilométrage automobile par tête d'habitant est déjà, chez eux, ce qu'il sera, chez nous, dans l'avenir. Pourtant, bien que tout le monde reconnaisse que le problème de la circulation est grave — qu'on se reporte aux lourdes pertes économiques et aux tragiques pertes humaines — on n'y a pas constaté l'apparition des calamités que nous annonçons plus haut pour l'avenir de la Grande-Bretagne. Nous est-il impossible de réaliser ce qui a été fait ailleurs ? Si l'on se demande comment les villes américaines ont pu pallier les conséquences de l'accroissement de la circulation automobile, on peut en trouver la réponse dans la construction de nouvelles routes, de ponts, de passages souterrains... et cela sur une échelle véritablement gigantesque. Certaines de ces voies constituent de magnifiques réalisations techniques qu'il a fallu grande habileté pour mener à travers le cœur des villes — mais qui trop souvent négligent l'apparence et l'agrément des cités qu'elles desservent. Associées à la création, sur une même échelle, de lieux de stationnement hors-voirie, elles ont permis à une grande partie de la population laborieuse de toutes les villes américaines et canadiennes, ou presque, de se rendre en voiture à leur travail. Cette solution a réussi en Amérique, en serait-il autrement chez nous ?

De nouvelles routes urbaines.

19. Qu'il y ait un énorme travail de voirie à accomplir dans les villes britanniques, personne ne le conteste. Les études pratiques citées au chapitre 3 du rapport Buchanan donnent une idée claire de l'échelle de ces travaux. Au surplus, si ces voies nouvelles doivent suffire à la circulation considérable qui se produira dans l'avenir, beaucoup d'entre elles devront être libérées des obstacles que représentent croisements et sens giratoires. Dans les grandes villes, certaines devront même être construites selon les normes des autoroutes.

20. Il ne faut pas sous-estimer la difficulté de conception et d'exécution des voies nouvelles en ville. Les plus importantes ont trait au terrain. Les rues existantes ne pourront que très rarement servir d'artères de distribution principales sans qu'on ait à détruire des bâtiments. Les échangeurs sont d'énormes consommateurs d'espace, allant jusqu'à 40 acres et parfois plus selon le nombre de courants de trafic à séparer les uns des autres. A titre de comparaison, le secteur londonien délimité par Piccadilly, Lower Regent Street, Pall Mall et St James Street couvre 35 acres ; Green Park 53 acres et St-James Park 93

acres. Ces problèmes techniques ne sont néanmoins pas insolubles dès lors qu'on a la volonté de les résoudre et les fonds nécessaires.

21. Il existe pourtant un certain nombre de considérations qui imposent des limites aux résultats qu'on peut attendre d'une politique, même très vigoureuse, de construction routière en ville. En premier lieu, la plupart des cités américaines sont physiquement beaucoup mieux adaptées à la création d'autoroutes urbaines qu'aucune ville britannique. A l'exception de quelques-unes des plus anciennes, elles sont même dans leur centre, beaucoup moins denses que les villes britanniques type. On y trouve plus d'espace libre de construction et permettant d'y faire passer des routes. (A ce propos relevons qu'à New-York, en l'île de Manhattan qui constitue en fait le plus dense des centres américains, les seules autoroutes qu'il a été possible d'y construire l'ont été sur les rives de l'île). Au surplus, la plupart d'entre-elles, à l'orée de l'âge automobile disposaient d'espace en plat-pays et pouvaient envisager de trouver le terrain nécessaire aux autoroutes en transférant une partie de la population vers les ceintures. Si aujourd'hui une forte proportion de la population laborieuse peut, dans une ville américaine type, se rendre chaque jour en voiture sur les lieux de son travail, c'est en partie parce que les entreprises ont été autrefois déplacées vers la périphérie. En Grande-Bretagne il est déjà très difficile de préserver les espaces verts entre les villes, aussi pareille politique y a-t-elle très peu d'avenir.

22. En second lieu la politique américaine visant à mettre des autoroutes à la disposition des banlieusards ne peut réussir, même dans les conditions américaines, que si l'on néglige toutes les considérations étrangères au libre écoulement de la circulation, ce qui parfois peut paraître presque brutal. Nos villes britanniques sont des forêts touffues d'immeubles, mais l'Histoire les hante aussi et y tracer des autoroutes à l'échelle des Etats-Unis détruirait beaucoup du patrimoine qu'il faut conserver.

23. En troisième lieu, malgré tous les avantages qui rendent les circonstances favorables à une politique d'autoroutes, bien des Américains en viennent à se demander s'il y a là une solution définitive. Chaque autoroute nouvelle, construite à l'échelle de la circulation existante, paraît appeler un trafic nouveau suffisant à provoquer de nouveau embouteillages. C'est San-Francisco et ses villes satellites qui mènent le train dans ce domaine puisque les contribuables y ont récemment décidé, en raison de l'encombrement des autoroutes, de faire les frais d'un nouveau réseau de chemin de fer de banlieue. San-Francisco qui voit son expansion limitée sur trois côtés par la mer n'est pas une ville américaine typique. Mais en Grande-Bretagne les villes rencontrent des obstacles sur leurs quatre côtés et la décision de San-Francisco peut y faire jurisprudence.

24. Nous pensons que ce pays a besoin d'un vigoureux programme de construction routière en ville — programme qu'il faut adopter sans précipitation mais en conclusion d'une étude sérieuse des courants de circulation et des besoins. Mais nous ne pouvons entretenir l'espoir que ceci nous mène très loin vers la solution du problème.

Développement des transports publics.

25. Le développement des transports publics constitue un autre moyen de s'attaquer aux encombrements, et les Américains eux-mêmes y reviennent de plus en plus. Le banlieusard motorisé, l'ouvrier qui se sert de sa voiture pour aller de chez lui au lieu de son travail, est au cœur du problème de la circulation urbaine qui se trouverait, sans lui, réduite à des dimensions plus compatibles avec nos moyens. Dans la mesure où l'on ne peut lui interdire de se rendre en voiture à son travail, ni l'en détourner par la fiscalité, ni mettre à sa disposition des routes lui permettant de le faire sans créer d'embouteillages, peut-être pourrait-on le persuader d'effectuer son trajet en autobus ou en train ?

26. Le mot clef de la phrase précédente c'est « persuader ». On ne peut pas forcer les gens qui se rendent à leur travail à en revenir aux transports publics — du moins dans une démocratie qui comprend une forte proportion de propriétaires d'automobiles. On peut admettre que dès qu'un homme possède une voiture qu'il peut avoir acquise pour des raisons étrangères à son travail, il puisse trouver agréable de s'en servir pour son déplacement quotidien vers le lieu de son emploi. Cela lui permet d'aller

directement d'une porte à l'autre, ou tout au moins de celle de sa maison à un point proche de son travail. Il s'affranchit ainsi des horaires, se déplace dans le confort de son siège, hors de la bousculade, et il peut écouter la radio, bavarder avec un compagnon ou échapper à un fâcheux. D'autres personnes préfèrent, certes, sincèrement utiliser les transports publics. Mais le choix entre les deux modes découle rarement d'une comparaison des prix de revient ou du temps passé. Pour une partie toujours plus grande de nos communautés, les avantages de l'aller et retour en voiture pèsent plus lourd que les inconvénients possibles, à savoir qu'il peut coûter plus cher, prendre plus longtemps et se terminer par la recherche lassante d'une place où stationner. Ce dernier point, croyons-nous, constitue la limitation principale au développement des migrations automobiles. A cet égard nous demanderions volontiers que l'on reconsidérât la politique actuelle qui force à prévoir la construction de garages dans tous les nouveaux immeubles à usage de bureaux. Dans certains cas ces garages sont nécessaires. Dans d'autres, ils ne font qu'encourager le développement des allers et retours en voiture particulière là où l'on utilisait autrefois les transports publics. La décision portant sur l'exigence d'un garage, sa dimension et ses buts ne devrait être prise qu'au terme d'une analyse de la circulation et des besoins en stationnement de la zone considérée. Elle ne devrait pas découler arithmétiquement de la dimension de l'immeuble (voir paragraphe 452 à 456 du rapport Buchanan).

27. Même si elle était poussée très loin, l'expansion des transports publics ne constituerait pas à elle seule, croyons-nous, une réponse parfaite au problème. Pour empêcher que ne s'accroisse régulièrement le nombre de ceux qui se rendent en voiture à leur travail il serait nécessaire de mettre en service un grand nombre de lignes supplémentaires de métro et d'autobus passant à des intervalles rapprochés, demandant des tarifs raisonnables et disposant d'assez de véhicules pour garantir un siège à chaque passager. On ne saurait y parvenir ; on peut même se demander si la chose est possible. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y ait beaucoup à attendre du développement des transports publics. Si l'on n'en fait pas une solution exclusive mais l'une des armes seulement d'une politique de coordination, nous pensons que cette expansion est légitime. Sans remettre en question dans son application générale la politique d'équilibre financier des transports publics, nous croyons que le cas particulier des transports en commun en ville doit être étudié dans un contexte plus large que la simple comparaison entre les recettes et les dépenses. Nous ne désirons pas pour autant faire appel à la notion nécessairement vague de « besoins sociaux ». La chose nous paraît relever du strict calcul économique. Dans une ville donnée on peut calculer le nombre de personnes qu'il faut transporter tous les jours de leur domicile au lieu de leur travail et vice versa. Le nombre de celles qui peuvent utiliser une voiture particulière est lui aussi calculable ; même après exécution d'un vaste programme de construction routière il demeure limité. Les autres devront donc utiliser des transports publics et les moyens de les mettre à leur disposition constituent l'un des éléments essentiels du plan général et concerté dont nous avons de toute évidence besoin.

28. Il conviendrait aussi de tenir compte de celui que nous pourrions appeler le « semi-migrant » — celui qui se contenterait d'aller en voiture jusqu'à une station de chemin de fer ou d'autobus s'il était sûr d'y trouver une place pour son automobile.

Imposer des restrictions.

29. On a souvent suggéré une troisième façon d'alléger la pression : la limitation délibérée du nombre de véhicules circulant dans les rues. La Russie soviétique y est parvenue en restreignant volontairement le nombre des automobiles mises en vente. Nous espérons que pareille hypothèse demeurera exclue en Grande-Bretagne. Mais s'il n'est pas question de limiter l'accession à la propriété d'une voiture, il n'en est pas de même pour l'utilisation. On peut y parvenir de différentes façons. Il est par exemple possible d'interdire la circulation automobile à des heures et sur des emplacements donnés. Nous dirons qu'il s'agit de « restriction par interdiction ». Les limitations, a-t-on souvent suggéré, peuvent être atteintes par le biais de la fiscalité si l'on impose une taxe particulière sur ceux qui persistent à se servir de leur voiture à des heures et en des lieux tels qu'il en résulte un accroissement des encombrements. Il s'agira alors de « restriction par l'impôt ». Enfin, combi-

raison des deux méthodes précédentes, on peut parvenir à restreindre la circulation par une diminution du stationnement autorisé associée à sa sévère réglementation sur les emplacements réservés. C'est la « restriction par contrôle du stationnement ».

30. Le commentaire général que nous désirons apporter à ces méthodes de restriction délibérée est très semblable à celui que nous avons émis au cours des paragraphes précédents sur les deux autres solutions : davantage de routes et de transports publics. Si désagréable qu'en soit l'idée, nous pensons qu'une limitation délibérée de la circulation automobile est inévitable dans nos villes. Nous ne saurions y échapper. Même lorsque tout ce qui est en notre pouvoir en matière de construction et d'amélioration de la voirie et de développement des transports publics aura été fait, il restera, sauf limitation délibérée, plus de voitures cherchant à pénétrer ou à circuler dans nos villes que celles-ci ne pourront en recevoir. Et si cela se produit on aboutira à une circulation inférieure en fait aux possibilités. Les besoins en voies de communication s'accroîtront alors que les disponibilités diminueront.

31. L'établissement de restrictions s'avère donc nécessaire, dans certaines limites et selon certains moyens, dans le centre de nos grandes villes et même dans celui de nombre de villes plus petites. Ce remède, comme les autres, ne doit être considéré que comme un élément de la solution d'ensemble. Mais, comme pour les autres, les résultats à en attendre nous apparaissent plus limités qu'on ne le croit souvent à première vue. Il y a à cela plusieurs raisons. La plus importante peut-être est que les électeurs, automobilistes eux-mêmes, n'accepteraient pas de restrictions sévères, et même si une réglementation rigoureuse était votée, elle serait presque impossible à appliquer. Il est difficile et dangereux en démocratie d'empêcher une grande partie de la population de faire ce qu'elle ne condamne pas ; le marché noir et la corruption sont les fruits inévitables de pareilles mesures. Même si cette objection primordiale pouvait être écartée, il resterait difficile de pousser très loin l'application d'une des méthodes de restriction envisagées.

32. Restreindre la circulation par des mesures autoritaires se heurte à une difficulté ; les interdictions ne peuvent être absolues et les ennuis commencent avec la définition des exceptions. On peut interdire une rue entière à la circulation pendant un certain temps ; c'est le cas de celles qui constituent des promenades ou des terrains de jeux. Il est évident, cependant, que cette solution ne saurait s'appliquer à une ville entière. L'objet des restrictions est au demeurant de permettre à une partie de la circulation de s'accomplir. Mais quel trafic en sera le bénéficiaire ? Celui qui est essentiel, bien sûr ! Mais de quoi se compose-t-il, hors la tournée du médecin ? De fort peu — et au surplus comment permettre l'essentiel et empêcher le médecin d'utiliser sa voiture pour aller chez des amis. Il n'est pas possible d'une part, d'énumérer dans un règlement les catégories essentielles et il serait dangereux d'autre part d'attribuer à un fonctionnaire le droit d'accorder ou de refuser les permis. Au mieux on aboutirait à l'arbitraire, au pire à la corruption. Ce ne sont là que quelques-unes des difficultés pouvant se produire. Nous ne voulons pourtant pas dire que toute restriction autoritaire de la circulation soit impossible, mais nous pensons qu'il y a d'étroites limites à son action. On remarquera que d'après le chapitre 3, deuxième partie, du rapport Buchanan, des travaux considérables et très onéreux ne permettraient, dans une grande ville comme Leeds, qu'à 26% des personnes qui travaillent dans le centre d'y venir avec leur voiture personnelle ; à Londres la proportion serait encore plus faible. Est-il concevable, dès lors que les dérogations seraient si peu nombreuses, qu'on puisse appliquer, sans le secours d'autres dispositions, une politique d'interdiction de principe ?

33. Les restrictions nées de la pression fiscale soulèvent les mêmes difficultés si on les pousse très loin. Nous n'entrerons pas dans le détail des méthodes nombreuses et ingénieuses qui ont été suggérées pour rendre coûteuses l'utilisation d'une voiture personnelle aux lieux et aux heures où elle n'est pas de mise. Elles méritent d'être étudiées et certaines essayées. Le point que nous voulons souligner les concerne toutes : appliquées seules, elle ne nous conduisent pas bien loin dans la solution de notre problème — pour la simple raison qu'il est trop important. Si l'on veut qu'une taxe, ou tout autre prélèvement, limite la circulation au niveau désiré, le tarif devra en être élevé. Ce ne serait plus

dans certains cas affaire de shillings par véhicule et par jour, mais de livres sterling. Mises à part les difficultés administratives relatives à la perception de parcelles sommes — la définition des exemptions nous ramènerait au même problème que précédemment — une objection fondamentale demeurerait : la circulation automobile en ville deviendrait le fait des riches ou des privilégiés.

34. Dans leurs propres limites, les restrictions obtenues par le contrôle du stationnement peuvent être efficaces. Mais ces limites, bien que fort éloignées du niveau d'application actuel, existent aussi. Cette méthode ne sera efficace que si l'automobiliste est certain d'être poursuivi s'il stationne hors des endroits autorisés ; des forces de police importantes sont nécessaires à l'apparition de ce « mauvais sang ». Dans la mise en vigueur de restrictions de cet ordre il est difficile de distinguer entre la circulation essentielle et l'autre, encore qu'on puisse y parvenir sommairement en interdisant le stationnement permanent qui caractérise celui qui ne se sert de sa voiture que pour son aller-retour quotidien, entre son domicile et son travail. Si, au surplus, cette méthode n'est pas renforcée par d'autres dispositions, elle présente l'inconvénient de créer une circulation parasitaire, par exemple celle des automobiles qui croisent sans fin à la recherche d'une place ou tournent autour d'un pâté de maisons en attendant un passager. Le contrôle du stationnement n'est qu'un élément d'un plan d'ensemble — il est certes essentiel qu'on prévoie un stationnement correspondant à la capacité des rues — mais utilisé seul, sans la coordination nécessaire, il ne peut qu'aboutir, dans le meilleur des cas, à un résultat très arbitraire.

Remodeler la ville.

35. De cette analyse sommaire, nous tirons trois conclusions principales. La première est qu'il n'existe pas de solution facile et complète au problème posé par la croissance de la circulation automobile. Tous les remèdes que nous avons commentés ci-dessus devront être appliqués sous une forme ou une autre. Mais en second lieu puisque chaque type d'action réagit immédiatement sur les autres (c'est-à-dire que toute restriction imposée à la circulation particulière accroît le fardeau des transports publics ou que la construction de nouvelles routes urbaines rend plus intense le problème du stationnement dans le centre) il est essentiel qu'ils ne soient pas appliqués au hasard par différentes autorités réagissant à des stipulations différentes et poursuivant des actions non synchronisées, mais qu'ils soient soigneusement coordonnés après une analyse complète et une étude globale du problème. Troisième conclusion, et non la moindre, toute tentative concertée de solution du problème devra nécessairement impliquer un remodelage de la ville sur une grande échelle et selon un plan d'ensemble apportant des modifications essentielles. Si nous devons avoir quelques chances de vivre en paix avec l'automobile, il nous faut une ville différente.

36. Le rapport Buchanan y apporte une contribution majeure en essayant de faire apparaître le type de ville dont nous avons besoin et les moyens de le réaliser. Il trace les grandes lignes d'une philosophie et pose des principes certes, mais il essaye aussi d'humaniser sa philosophie en montrant comment elle s'appliquerait dans certains cas concrets. Nous n'avons pas l'intention de tenter ici autre chose qu'un résumé très sommaire de ces vues ; le lecteur devra se reporter au rapport lui-même. Mais pour la clarté de notre raisonnement, il nous faut pourtant en citer les points essentiels.

37. Le rapport donne pour principe fondamental que la circulation et les bâtiments ne constituent pas deux choses distinctes mais les deux faces du même problème. Pour l'Ingénieur des Ponts et Chaussées les immeubles ne sont que des structures qui bordent, et parfois bouchent ses routes. Mais en fait c'est eux qui sont à l'origine de la circulation et des buts poursuivis par les automobilistes. S'il n'y avait pas d'immeubles il n'y aurait pas de circulation — et réciproquement s'il n'y avait pas de circulation il n'y aurait que très peu d'immeubles. De même ceux qui conçoivent et bâtissent des immeubles ne devraient pas tenir pour assuré que la voirie pourra les desservir. Dans une conception globale de l'urbanisme, les bâtiments, ces générateurs de la circulation, devraient se trouver rattachés étroitement à la circulation qu'ils engendrent. Si l'on ne peut

y parvenir dans le cadre d'un urbanisme purement réglementaire — c'est-à-dire en disciplinant les activités du public — on devrait y parvenir par un urbanisme opérationnel suffisamment étendu. Ceci est vrai avant tout pour les zones industrielles et commerciales mais également pour les zones résidentielles.

38. Le rapport Buchanan suggère que le plan des villes futures ait l'aspect d'une juxtaposition de « zones d'environnement » — c'est-à-dire de zones dont serait exclue toute circulation qui n'y aurait ni son origine ni sa destination. Ces zones d'environnement seraient séparées les unes des autres mais reliées entre elles par un réseau de « voies de distribution » réservées à la seule circulation automobile. On compare ce schéma à celui d'un grand immeuble comportant des halls et des couloirs servant à la circulation et des pièces figurant les zones d'environnement. Si, à première vue, la distinction entre les routes réservées à la circulation et les zones sans circulation peut paraître excessive, on peut objecter que celle qu'on fait entre les pièces et les couloirs est relativement récente en architecture. Au XVII^e siècle encore, tout ce qui circulait dans le Palais de Versailles — hommes et parfois bêtes — passait par les salons, tout comme aujourd'hui Oxford Street voit défiler sans distinction des camions se rendant sur les quais, des camionnettes livrant des marchandises dans les immeubles bordant la rue, des autobus transportant les employés de bureaux et des piétons faisant leurs achats. Les zones d'environnement du rapport Buchanan seraient à prédominance résidentielle, commerciale ou industrielle ; elles pourraient être mixtes et nombre d'entre elles devraient l'être. Mais chaque zone d'environnement devrait constituer le terminus d'une circulation, aucun véhicule ne pénétrant dans la zone sans y avoir affaire. Si cette conception n'est pas nouvelle, nous croyons que le rapport Buchanan a innové en tentant de lui donner une forme quantitative et précise grâce à quelques exemples particuliers.

39. Le centre des grandes villes et tout d'abord celui de Londres constituent un problème particulier. Dans des agglomérations moins importantes on pourra, en général, trouver, sur un même plan, assez d'espace pour aménager les zones d'environnement et construire les principales voies de distribution. Il est possible que dans les grandes villes la seule chance de créer de véritables zones d'environnement capables d'absorber une circulation supérieure au minimum essentiel soit de les réaménager sur deux ou trois plans. Il convient à cet égard de se reporter aux idées originales qu'exprime à l'égard du réaménagement d'un secteur du centre de Londres, le chapitre 3, 4^e partie, du rapport Buchanan ; les voies de distribution primaires, y lit-on, devraient être construites en sous-sol, les voies secondaires et le stationnement resteraient au niveau de la surface actuelle, une nouvelle zone d'environnement, virtuellement libre de toute circulation, étant implantée sur un nouveau « rez-de-chaussée » artificiel situé à quelques pieds au-dessus de l'actuel.

40. Il est évident que toute tentative de mise en œuvre de ces idées exigerait un programme gigantesque de reconstruction urbaine. Nous ne voyons aucune raison de nous en effrayer. Les quartiers centraux de la plupart de nos villes ont été bâtis en grande partie au cours de quelques décennies du XIX^e siècle ; la reconstruction nécessaire à l'application des idées du rapport Buchanan — elle représente beaucoup moins qu'une reconstruction totale — ne devrait pas excéder les possibilités de quelques décennies de notre siècle. Au surplus nous sommes convaincus que pareil programme comporterait des avantages indirects importants. Certes il serait dû à l'impérieuse nécessité de préparer nos villes à la venue de l'énorme circulation automobile mais cette origine n'excluerait pas dans beaucoup de cas la possibilité d'en tirer des avantages supplémentaires tels la destruction et le remplacement des taudis ou des habitations vétustes. En vérité, il est possible qu'un programme vigoureux de modernisation de nos villes, s'il bénéficiait d'une conception d'ensemble et faisait l'objet d'une publicité suffisante, puisse toucher l'orgueil du peuple britannique et lui insuffler ce dynamisme économique et spirituel dont il a besoin.

Voies et moyens.

41. Si l'on veut que pareille évolution se produise à l'échelle voulue et avec la rapidité nécessaire, on devra modifier les dispositions administratives actuelles. Elles se

caractérisent surtout par leur complexité. L'urbanisme dépend des conseils de comtés et des grandes municipalités. La Grande-Bretagne compte 200 offices d'urbanisme (1). Leurs politiques sont coordonnées par le Ministère du Logement et des Collectivités Locales, mais l'importance des mesures particulières est si grande que la coordination ne va pas loin. Au surplus l'urbanisme est par nature procédure d'autorisation — donc négatif. Il est bien armé pour empêcher les décisions inopportunes ; il ne l'est plus dès lors qu'il s'agit de suggérer, de mettre en route des plans heureux ; on commence seulement à ouvrir des voies plus positives. Les grandes routes et les autoroutes dépendent exclusivement du Ministère des Transports qui utilise très souvent le canal des autorités locales. Toutes les autres routes (y compris presque toutes les voies urbaines, c'est-à-dire celles qui nous intéressent directement) dépendent des autorités locales elles-mêmes, bien que le Ministère des Finances en subventionne un grand nombre. Le Ministère du Commerce contrôle la localisation des bâtiments industriels mais non de ceux à usage commercial.

42. Il existe des dispositions prévoyant une coordination entre le Ministère des Transports, le Ministère du Commerce et le Ministère du Logement et des Collectivités locales. Mais là encore il s'agit d'une coordination de type négatif qui permet d'élever des objections et de réformer les décisions d'une autorité pour tenir compte des observations d'une autre. Ce n'est la plupart du temps ni le type de coordination qui opère la synthèse de différentes approches techniques ni celui qui suscite des initiatives.

43. Le décousu des dispositions présentes est accru par le mode d'affectation des fonds. La rénovation est parfois intégralement financée par les Collectivités locales ; souvent, cependant, tout ou partie des fonds sont rassemblés par des Sociétés immobilières privées. Certains ouvrages sont entièrement financés par les collectivités locales mais les travaux sur des routes classées peuvent bénéficier de subventions du Ministère des Transports qui demeure seul responsable du financement des travaux sur les routes nationales. Le Ministère du Commerce accorde dans certaines régions des subventions à la construction de bâtiments industriels. Ainsi le financement d'un vaste projet peut-il impliquer la participation d'un certain nombre de collectivités, de divers ministères et même de différents organismes privés. Chacune des parties a ses propres objectifs, ses priorités et ses ressources. Chacune a ses propres limitations légales. Et même si l'on rencontre la meilleure volonté de part et d'autre il reste difficile, lors d'une vaste opération de rénovation, de concentrer les efforts et d'opérer avec économie.

44. Cette rapide description laisse clairement apparaître que les dispositions actuelles, si efficaces qu'elles soient pour atteindre les buts qui leur sont assignés, ne se prêtent pas à des initiatives rapides, à grande échelle, et embrassant les domaines, administrativement distincts, de l'urbanisme, des transports, du logement et de l'industrie. Un programme de modernisation urbaine des villes britanniques ne saurait être mené à bien avec les instruments actuels. Nous étant rendus compte de ce que nous vogueons vers de vastes océans, nous avons jugé impossible d'accomplir notre tâche sans exposer, fut-ce rapidement, notre conception des mécanismes qui nous paraissent nécessaires.

45. Tout programme urbain de modernisation du type que nous avons décrit suppose quatre étapes. En premier lieu, on doit définir clairement les objectifs nationaux. La planification régionale ne peut fonctionner dans l'isolement. S'il n'y a pas, à l'échelon national, une politique relative à la localisation de l'industrie et des résidences, politiques dont découleraient les décisions relatives aux routes, aux ports, aux aérodromes, etc... il ne saurait y avoir de plans régionaux réussis. Sans une telle politique il est impossible de savoir pour quelle population et pour quel type d'emplois on doit préparer des plans locaux. On ne saurait non plus connaître le taux de croissance possible ni s'assurer que par suite de circonstances imprévisibles localement tous les plans ne soient réduits à néant.

(1) Au cours de ce paragraphe et des trois suivants, nous allons décrire les procédures courantes en Angleterre et dans le Pays de Galles. Celles qui se pratiquent en Ecosse sont différentes et, par certains aspects, meilleures. Mais pour ce qui concerne le but de ce rapport elles souffrent des mêmes insuffisances.

46. Cette politique nationale fixée, la seconde étape consisterait à délimiter les zones locales, ou « régions urbaines » à l'intérieur desquelles les différents problèmes sont si réciproquement liés qu'ils exigent l'application d'un plan d'ensemble. Une « région urbaine », dans presque chaque cas, serait beaucoup plus importante que le ressort actuel d'une autorité d'urbanisme. Même là où le centre de la région urbaine serait constitué par une seule ville, et non par une zone de conurbation, la région urbaine devrait comprendre la totalité de la zone d'influence de la ville, et s'étendre au moins jusqu'à la « ligne de partage du trafic » ou limite des déplacements quotidiens des travailleurs. Dans certains cas seulement, pour ce qui concerne notre pays, y aurait-il des superpositions témoignant du pouvoir d'attraction de deux ou plusieurs grands centres ; mais dans l'ensemble les « sphères d'influence sur la circulation » des grandes villes ou des zones de conurbation sont assez facile à distinguer. Les études de ces secteurs, et les plans d'ensemble régionaux auxquels elles conduiraient, exigeraient qu'on opère une synthèse des considérations ayant trait aux transports et à ce qui est normalement du ressort de l'urbanisme d'après les directions indiquées dans le rapport Buchanan. Au surplus il conviendrait d'échapper aux limites de ce qui est actuellement considéré comme financièrement possible. Mais bien que ces plans régionaux puissent dépasser la compétence légale des plans actuels, ils resteraient des travaux d'une nature aussi générale et exigeraient le même type d'études. Ils seraient des extensions plutôt que des modifications des procédures existantes de planification.

47. Le plan régional élaboré pour un secteur donné, la troisième étape entrerait dans le détail des plans de rénovation s'appliquant aux parties les plus anciennes et les plus encombrées, au « réseau de routes primaires » jugées nécessaires et aux importants déplacements et aménagements qui s'ensuivraient sur la construction du réseau. On aboutirait alors au quatrième stade d'exécution — la mise en train de la rénovation effective des quartiers encombrés et vétustes ainsi que leur percement par les voies du réseau primaire. Ces tâches se heurteraient à des problèmes légaux et financiers multiples et compliqués ayant trait à l'acquisition des terrains, la copropriété, etc...

48. Les mécanismes existants ne sont pas conçus, nous l'avons dit, pour l'exécution de pareils programmes. Mais il serait, à notre avis, tout aussi mauvais de les balayer ou de les remplacer simplement parce que la tâche à accomplir serait supérieure à ce qu'elle était jusque là. Il serait, pour la même raison, ridicule de refuser les services que l'entreprise privée peut rendre lorsqu'elle applique ses forces et son ingéniosité dans le cadre d'un plan d'ensemble. Ce dont on a besoin c'est d'un organisme nouveau doté d'une autorité suffisante et de fonds lui permettant de coudre les pièces déjà taillées, d'élever à un niveau plus haut ce qui existe et d'en combler les lacunes. Pareil organisme ne devrait pas, à notre avis, être créé à l'échelon national. Un Centre National de Développement serait (ou semblerait être) très éloigné des préoccupations des autres villes que Londres. Si pour tenter de pallier ce défaut on décentralisait ces opérations, il pourrait souffrir des effets d'une double direction.

49. En conséquence, à notre avis, le nouveau mécanisme devrait prendre la forme d'un certain nombre d'Agences Régionales de Développement, à raison d'une par région urbaine identifiable (et ainsi ne recouvrant pas nécessairement tout le territoire). Le mandat de l'Agence de Développement Régional devrait être de superviser l'ensemble du programme de modernisation urbaine dans sa région, en s'assurant de ce qu'il est exécuté, mais sans prendre à son compte les parties de l'ensemble qui sont déjà heureusement exécutées ou pourraient l'être par les autorités existantes. Pour cette supervision, l'Agence de Développement Régional devrait être dotée de vastes pouvoirs juridiques et servir de canal aux subventions accordées aux projets d'expansion, quel que soit le Ministère dont proviendraient les fonds. L'Agence, nous semble-t-il, devrait être créée par un ministre (après consultation des autorités locales), s'organiser selon le mode de fonctionnement des entreprises privées, et agir sous l'impulsion d'un directeur général plutôt que sous celle de comités.

50. La tâche de l'Agence de Développement Régional devrait s'accomplir pour partie par l'intermédiaire d'autres autorités et pour partie directement. Au cours du second des

quatre stades que nous avons exposés aux paragraphes 45, 46 et 47 ses fonctions seraient surtout de coordonner et de stimuler les travaux des autorités planificatrices existantes. Il ne conviendrait pas d'essayer d'imposer un plan élaboré au sommet ; un plan régional ne peut se concevoir que comme le concert des plans prévus par les autorités existantes, repris et élargis au cours d'une procédure coopérative. Le troisième stade — détails du plan de rénovation et réseau routier primaire — nous paraît aussi être, d'abord, de la compétence des autorités planificatrices locales. Si, en vérité, on la leur retirait, leurs fonctions perdraient toute signification. Mais dans ce domaine aussi, une Agence de Développement habilement menée, aux vues larges et sachant utiliser ses fonds pourrait jouer un rôle efficace. Lors de l'exécution, au quatrième stade, la présomption, nous semble-t-il, devrait s'inverser et l'Agence faire habituellement le travail elle-même, sauf cas où les autorités locales lui paraîtraient capables d'y parvenir aussi vite et aussi bien - avec les mêmes qualités de conception et d'implantation. Avec le temps l'Agence devrait étendre progressivement ses activités, se chargeant de plus en plus de travail de rénovation actuellement exécuté par les autorités locales jusqu'à ce que seules les grandes municipalités, pouvant employer le personnel nombreux et qualifié nécessaire, continuent à désirer agir par elles-mêmes. Ce dernier point est fort important car, pour être convenablement exécutée, la tâche exige les talents de nombre de spécialistes : urbanistes, architectes, paysagistes, experts immobiliers, ingénieurs de différentes disciplines. Tous difficiles à trouver.

51. L'Agence de Développement Régional — telle que nous l'envisageons — constituerait un corps pour lequel il n'existe pas de précédent. Le modèle le plus proche serait peut-être les municipalités des Villes Nouvelles (auxquelles nous nous sommes consciencieusement reportés). Mais l'Agence aurait des compétences plus étendues sur le plan géographique comme sur celui de l'exécution. D'une part elle exercerait, par le biais de la révision des projets et de l'accord ou du refus de subvention, certaines des prérogatives gouvernementales. D'autre part, et surtout, son action serait moins réglementaire qu'exécutive — c'est-à-dire s'assurer des réalisations. Elle achèterait et posséderait les terrains, engagerait les entrepreneurs. De ce point de vue elle ressemblerait fort à quelque gigantesque promoteur immobilier.

52. Nous nous en tenons aux grandes lignes pour donner matière à discussion. Nous ne prétendons pas avoir travaillé le détail et bien des points demeurent sujets à modifications. Le seul avis que nous émettons avec insistance est celui-ci : si l'on veut réaliser la tâche à accomplir en évitant l'asphyxie de nos villes, il convient de créer un organisme doté de pouvoirs exécutifs. Nous sommes convaincus qu'elle ne peut être accomplie ni par un organisme existant ni par une entité composée d'organismes existants.

53. Un programme tel que le nôtre serait incontestablement onéreux. Il serait déraisonnable de le cacher ou de minimiser les faits. Il devra affronter bien d'autres parties prenantes du budget de l'Etat et il ne nous appartient pas de fixer son rang de priorité. Nous ne pouvons que signaler les conséquences qui découleraient inévitablement de son retard. Le « coût » peut se définir de deux façons. Ce peut être la quantité réelle de main-d'œuvre et de matériaux, ou le montant des dépenses à engager. La première définition est évidemment celle qui compte lorsque l'on apprécie si la Nation peut, ou non, supporter le programme ; c'est la seule à prendre en considération. Le coût « réel » d'un programme de rénovation urbaine, si considérable soit-il, serait très inférieur à ce qu'il pourrait paraître, puisqu'une bonne partie des sommes engagées le seraient aux fins d'acquisition de terrains. Les importations nécessaires seraient très faibles. La plus grande partie des besoins pourrait être satisfaite par les industries de la construction qui, un passé récent le prouve, sont capables d'une expansion considérable lorsque besoin en est.

54. Le coût en argent ne peut, cependant, pas être négligé. L'argent, même s'il n'est pas utilisé à l'achat de ressources véritables, doit provenir de l'impôt ou de l'emprunt et le trouver sans provoquer d'inflation pose des problèmes qu'on ne saurait ignorer. Les décisions finales, d'ordre politique, sur l'adoption ou le rejet du programme porteront au moins autant sur le coût en argent que sur le coût réel. Nous pouvons ici encore indiquer un allègement. Si, en effet, l'accroissement du nombre des véhicules à moteur provoquera d'énormes dépenses, il sera aussi à l'origine de rentrées fiscales considérables.

Mis à part le tabac et l'alcool, aucune dépense n'est aussi facile à imposer que la propriété et l'utilisation d'une automobile. On peut donner une indication chiffrée de cette importance. Le groupe d'études a estimé, au chapitre III, première partie, que le coût du réseau de distribution primaire du programme de Newbury serait de l'ordre de 4.500.000 Livres Sterling — ce montant représentant la plus grande partie du programme, mais pas la totalité. Il s'agirait là d'une dépense non renouvelable. On estime en même temps que les véhicules immatriculés dans la zone de Newbury paieront en 1963 près de 770.000 Livres Sterling en vignettes et taxes sur l'essence. En 1983 on prévoit qu'ils paieront (si les taux demeurent les mêmes) quelques 1.560.000 Livres Sterling. En d'autres termes les rentrées supplémentaires atteindront environ 790.000 Livres Sterling par an. Ce calcul, on l'admet, est très grossier et ne saurait servir de base à des conclusions très poussées ; mais il permet de montrer l'importance des ressources fiscales dans le financement d'une rénovation urbaine. Nous ne proposons cependant pas l'affectation de ces rentrées au programme que nous suggérons. Nous nous contentons de faire remarquer que si la marée montante de l'automobile provoque d'importantes sorties de fonds, elle promet aussi de belles ressources. Les dépenses devraient théoriquement intervenir dans un proche avenir et ne pas se renouveler avant longtemps ; les rentrées continueraient, elles, indéfiniment.

55. Il est impossible, si brève soit l'étude de la circulation future en ville, de ne pas être atterré par l'ampleur de la crise qui se prépare et soulevé par le défi qu'elle représente. Il y a là quelque sorte de fascination. Nous entretenons à grands frais un monstre capable de grands ravages — et nous l'aimons tendrement. Considéré sous un aspect collectif « le problème de la circulation » constitue une menace évidente capable de jeter le trouble au cœur de notre civilisation. Mais sur le plan personnel la voiture particulière qui nous attend au garage (ou plus fréquemment devant notre porte ou celle d'un autre) nous la considérons comme notre bien le plus cher, ou notre plus chère ambition, comme une extraordinaire commodité, un accélérateur de l'existence, l'instrument de notre émancipation, le symbole de l'ère moderne. Refuser le défi serait défaitisme. La tâche qui nous confronte n'est pas plus grande — et probablement elle l'est moins — que celle de l'Angleterre rurale d'il y a deux siècles face à la Révolution Industrielle puis au chemin de fer. Si nous devons relever ce défi et tirer un bénéfice plus grand que nos aïeux du leur, nous devons l'affronter sans confusion sur les buts, ni parcimonie à l'égard des moyens ; et surtout sans délai.

Geoffroy CROWTHER (Président)

William HOLFORD

O. A. KERENSKY

Henry WELLS

C. H. POLLARD

T. DAN SMITH

R. N. HEATON (Assesseur)

J. A. L. GUNN (Secrétaire)

1^{er} juillet 1963.

