

T R A F F I C I N T O W N S

R A P P O R T B U C H A N A N

C o n c l u s i o n s G é n é r a l e s

CDAT
1486 I

CHAPITRE V - CONCLUSIONS GENERALES

UNE INVENTION HEUREUSE

441. En conclusion, nous considérons que le véhicule à moteur (ou toute machine équivalente) est une heureuse invention dont l'avenir est assuré, en grande partie du fait des avantages considérables qu'il offre pour les déplacements de porte à porte et le transport. Il existe pour les services qu'il peut rendre une demande potentielle énorme, aussi considérons-nous qu'une approche constructive du problème de son intégration dans les villes, grandes ou petites, est à la fois nécessaire et juste.

UNE DOUBLE PROBLEME

442. A l'heure actuelle on n'utilise pas le véhicule à moteur au mieux de ses possibilités, dans les zones urbaines, pour deux raisons : les mauvaises conditions de la circulation et ses conséquences néfastes sur l'environnement et la vie des hommes. La première coûte très cher tous les ans à la communauté, la seconde crée un grand problème social comportant un aspect tragique. Si l'on n'intervient pas la situation empirera avec l'accroissement du nombre des véhicules. Mais il n'existe pas de "solution" simple. La difficulté vient de ce que l'automobile a frappé nos villes d'obsolescence et qu'elle exige un aménagement totalement différent des bâtiments et des voies d'accès. L'utilisation des véhicules dans les villes pourrait être réduite par décision autoritaire de façon à supprimer ces problèmes, mais la seule justification de pareille décision serait la difficulté d'élaborer les modifications nécessaires, et la dépense ~~d'exécution.~~

LE PRINCIPE FONDAMENTAL

443. La circulation en ville d'un nombre considérable d'automobiles impose des modifications physiques importantes. En principe ces changements impliquent qu'on canalise les déplacements à longue distance vers des réseaux urbains bien dessinés et desservant des zones dans lesquelles, grâce à des mesures appropriées,

on puisse aménager des ensembles compatibles avec une vie urbaine civilisée. Nous ne prétendons pas avoir pénétré toutes les difficultés qu'implique cette déclaration. L'étude quantitative exigera un gros travail. Mais en dépit du manque de finesse de nos méthodes et de nos hypothèses nous pensons avoir démontré que la circulation urbaine dans son principe - et même dans sa matière - peut être soumise à une étude rationnelle et quantitative. On peut dans une large mesure éliminer l'intuition et le pari ; lorsque l'on se trouve en possession des informations nécessaires, bien des aspects de ce problème deviennent objet de calculs précis; il y a place encore pour la mise au point de techniques qui faciliteront considérablement le choix entre diverses possibilités d'action.

UN PROBLEME D'INVESTISSEMENT

444. Pour l'essentiel, le message qu'apporte notre rapport est qu'il existe des limites absolues au volume de trafic que les villes, selon leur importance et la densité de leur population, peuvent admettre mais que, jusqu'à ce que ces limites soient atteintes et pourvu qu'un cadre civilisé puisse être conservé, ^{ou} créée, la population automobile d'une ville dépend de sa volonté et de son aptitude à financer les transformations matérielles nécessaires. Ce choix revient à la société. Il n'est en tout cas ni raisonnable, ni en fin de compte possible, que cette société continue à investir des sommes apparemment sans limites dans l'achat et l'utilisation de véhicules à moteur sans consacrer des sommes équivalentes aux besoins de la circulation qui en résultent. Il est exact qu'il existe d'autres parties prenantes, mais rien ne sert de dire qu'il est impossible de satisfaire aux besoins de la circulation alors qu'il s'agit d'un problème que nous créons nous-mêmes et de façon permanente par les sommes que nous consacrons si volontiers à l'automobile. Il semble qu'il y ait là un problème que la société doit regarder en face, du fait de l'écart qui s'accroît tous les jours entre ces deux postes de dépenses. (Fig. 247). Tout indique que pour rendre acceptable la circulation en ville il faudra des travaux et des dépenses atteignant un ordre de grandeur jamais encore envisagé.

CIRCULATION ET PLAN D'URBANISME

445. Nos études nous conduisent à penser que très peu de plans approuvés permettront de faire face aux problèmes futurs de la circulation et des transports. La plupart semblent avoir été paralysés par le sentiment qu'on ne disposerait jamais de fonds à l'échelle voulue. Nombre d'entre eux proposent des expédients qui, s'ils demeureraient, causeraient des dommages irréparables et empêcheraient toute mesure plus constructive. Nous croyons que ces plans doivent être réétudiés d'un point de vue financier plus optimiste, en déterminant clairement les objectifs et la valeur qu'on y attache et surtout en s'efforçant de leur donner une base quantitative solide.

VILLES STATIQUES OU EN EXPANSION.

446. Nos études se sont déroulées autour d'une conception statique de la dimension des villes. En d'autres termes nous avons considéré le cas de villes d'une taille future donnée, bien que nous ayons cependant tenu compte de la période d'expansion nécessaire pour parvenir à cette dimension. Nous pourrions nous être occupés d'expansions prévisionnelles beaucoup plus importantes. Nous n'avons pas en tout cas étudié le problème des villes en expansion permanente. Du fait de l'importante expansion démographique prévue pour l'avenir il se pourrait, cependant, qu'il y ait là matière à recherche plus approfondie. Nos études laissent entrevoir que le plan d'un réseau primaire établi selon les lignes que nous avons suggérées c'est - à-dire sur mesure pour des activités et des utilisations de terrains données pourraient être complètement remises en cause si la croissance continue de la ville conduisait à un schéma d'utilisation des terrains complètement différent. Dans l'hypothèse d'une expansion permanente le plan devrait s'appuyer sur une conception différente, probablement celle de couloirs de transports et de développement

latéral. Le moment viendra peut-être où, comme nous l'avons dit au cours du Chapitre I, de nouvelles idées sur la forme des villes arriveront à maturité ; mais en attendant nous avons tout lieu de penser que la conception statique de la taille d'une ville qui implique des décisions réfléchies concernant leur future dimension s'accorde avec les réalités de la situation dans notre petit pays. A ce égard nous avons accepté la politique officielle de notre urbanisme et avons travaillé dans les limites qu'elle trace.

CHANGEMENT D'AFFECTATION DES TERRAINS

447. Les techniques dont nous avons décrit les grandes lignes permettraient d'apprécier les conséquences et les avantages des différentes hypothèses de redistribution des terrains entre les différentes activités d'une ville. Les effets d'un tel réaménagement seraient nécessairement lents à se faire sentir et, en bien des cas, bien que sensibles en valeurs absolues, resteraient marginaux par rapport à l'ensemble des grands problèmes posés par l'évolution. Néanmoins il s'agit, comme nous l'avons suggéré au cours du paragraphe 99, d'un aspect de l'urbanisme qu'il convient de ne jamais négliger et qui dans certains cas pourrait même jouer un rôle important.

PLAN DE COORDINATION DES TRANSPORTS

448. Si, comme nous l'avons considéré, il est impossible, ailleurs que dans les petites villes, de rendre possibles tous les déplacements en voiture particulière, il faut s'en remettre pour une part aux transports en commun. Si l'on fait appel à différents moyens la nécessité d'une coordination entre eux devient évidente. Cette remarque s'applique particulièrement aux transports des travailleurs dans les grands centres urbains.

UN PLAN POUR LES TRANSPORTS

449. Cette coordination, pensons-nous, devrait au début du moins s'accomplir dans le cadre de la procédure actuelle d'établissement des plans d'urbanisme. Nous suggérons que les plans d'expansions des grandes régions urbaines soient complétés par des plans de transport qui s'insèreraient dans le cadre de la mission attribuée à l'administration. Nous ne sommes pas en mesure d'en expliquer le contenu en détail mais nous pouvons affirmer qu'ils devraient s'appliquer à prévoir les déplacements futurs et leur répartition entre les différents moyens de transports existants, y compris l'automobile particulière. Ces plans devraient s'étendre aux marchandises comme aux personnes. Le simple fait de les préparer avancerait considérablement l'intégration si nécessaire des plans d'occupation du sol et des mesures propres à améliorer la circulation et les transports.

450. Lorsque au paragraphe précédent nous utilisons le mot "avenir" il couvre la période qui s'étend jusqu'à la fin du XX^e siècle et même un peu plus loin, c'est-à-dire celle qui verra vraisemblablement le transport automobile de masse. Nous nous rendons compte qu'il s'agit là d'une extension de la période normale de 20 ans habituelle en matière de prévision, mais nous considérons que cette période est insuffisante lorsqu'il s'agit de problèmes touchant aux routes, à la circulation et aux transports. Les grands travaux routiers sont si onéreux et si difficiles à modifier après leur exécution qu'il paraît essentiel d'essayer de traduire en image les besoins à long terme.

451. Nous pensons qu'il sera nécessaire que les plans relatifs aux transports en commun soient fondés sur une décision motivée concernant la satisfaction que l'on pourra donner au désir d'utiliser à la place les automobiles particulières.

Ces plans devraient contenir des mesures permettant d'adapter la demande aux possibilités. On connaît mal, à l'heure actuelle, les

meilleurs moyens d'influencer la demande mais en principe on dispose de quatre possibilités :

- 1 - L'application d'un système de permis ou de licence permettant de contrôler l'entrée des véhicules dans certaines zones. (c'est une solution administrative maladroite, puisqu'il faut en toute ville laisser rentrer un certain trafic, et qu'elle ne résoud pas le problème épineux ~~de son choix~~)
- 2 - L'application d'un système de péage pour l'utilisation des routes.* (l'un des projets soumis à notre attention repose sur l'utilisation d'un ensemble électronique où tous les points d'entrée dans la zone réglementée seraient munis d'un détecteur électronique placé sur la route même et relié à un ordinateur. Les véhicules de leur côté devraient être équipés d'une plaque d'identité électronique. Le ordinateur noterait l'entrée et la sortie de chacun des véhicules en déduirait le temps de séjour dans la zone, établirait la facture, au prix courant et une fois par mois (ou selon tout autre rythme) expédierait les factures).
- 3 - L'application d'une politique de stationnement.
- 4 - Le versement aux transports en commun de subventions telles qu'elles leur confèrent un avantage financier considérable par rapport aux automobiles particulières.

UNE POLITIQUE DE STATIONNEMENT

452. Tout indique que parmi ces quatre méthodes (que l'on pourrait peut-être combiner), l'une revêt une importance immédiate : la réglementation du stationnement. Il apparaît absolument essentiel que les autorités demeurent maîtresses :

- 1 - du nombre de places disponibles,

* - A cet égard, nous avons été très intéressés par la note envoyée au groupe pilote par MM. M.E. Beesley et G.J. Roth sur la limitation de la circulation dans les secteurs encombrés (The Restraint of Traffic in Congested Areas - Avril 1962).

2 - de leur situation,

3 - des tarifs,

et soit préparée à exercer ce contrôle avec méthode dans la réalisation de leur programme de transport en commun. Il serait insuffisant de se contenter d'un "tarif économique", (c'est à dire celui qui suffirait à assurer au capital investi dans les lieux de stationnement une rentabilité raisonnable) ; il conviendrait au contraire de fixer des prix au niveau nécessaire pour faire face aux circonstances.

453. Il nous est apparu qu'une politique de stationnement devait pour rester rationnelle poser pour principe que le propriétaire ou l'utilisateur d'un véhicule ne pouvait le laisser stationner sur la voie publique. S'écarter de ce principe conduit rapidement à des anomalies et des injustices. Il en découle que le droit de stationner sur la voie publique ou toute forme de parc subventionné sont par nature des concessions que les autorités doivent surveiller avec un soin jaloux.

454. Le stationnement à prévoir dans les immeubles nouveaux est une question qui se présente sous deux aspects.: l'obligation légale et la commodité de la circulation et des accès aux bâtiments. Adopter le principe de l'obligation légale conduit à imposer aux propriétaires ou aux promoteurs de prévoir sur place le stationnement nécessaire au trafic essentiel qu'engendre l'immeuble - c'est à dire des véhicules y chargeant et y déchargeant des marchandises, les voitures officielles ou de service et celles des visiteurs "essentiels". Mais on peut se demander s'il est équitable d'exiger qu'il en soit de même pour le trafic "facultatif"; en particulier lorsqu'il s'agit des automobiles, de ceux qui s'en servent tous les jours pour venir à leur travail. En bref, pourquoi obliger un employeur à prévoir des places pour tous les membres de son personnel qui décideraient - en général pour des motifs de convenance personnelle - de venir au bureau en voiture ?

455. Du point de vue de l'accès à l'immeuble et de la circulation la première étude réalisée pour le secteur de Tottenham Court Road a montré que lorsque l'on entreprend une opération de rénovation complète, on peut, grâce à la pluralité des niveaux, répartir le stationnement de façon pratique en sous-sol ou tout près des bâtiments. C'est le grand avantage des implantations à plusieurs niveaux. Lors d'opérations plus courantes, cependant, l'insertion de vastes lieux de stationnement dans les nouveaux immeubles conduit non seulement à compliquer les plans de la construction mais encore risque de créer de gros problèmes de circulation et de gêner la conversion possible des rues à l'usage exclusif des piétons. Il peut arriver aussi comme l'a démontré la quatrième étude consacrée à Tottenham Court Road que l'application aux nouveaux immeubles de normes arbitraires de stationnement aboutisse à créer tant de place que les rues ne puissent suffire à leur desserte. En cas de rénovation à la petite semaine il paraît préférable de concentrer le stationnement "non essentiel" - et en particulier celui des banlieusards - dans des garages spécialement prévus à cet effet et stratégiquement situés par rapport à la voirie.

456. En résumé, nous croyons qu'il convient de réétudier la politique adoptée à l'égard du stationnement ~~pour s'assurer de~~ ce que les difficultés de la circulation ne découlent pas d'une surabondance de parkings mal situés et ~~de ce~~ que, promoteurs et propriétaires ne ~~sont~~ pas frappés d'obligations qui ne leurs incombent pas normalement. Le second point s'applique particulièrement aux propositions qui exigent des promoteurs le versement d'indemnités compensatoires destinées à la construction de parkings en d'autres endroits.

TRANSPORTS EN COMMUN ET AUTOMOBILES PARTICULIERES

457. A long terme le meilleur moyen d'imposer un plafond à la circulation des automobiles particulières dans les quartiers d'affaires

est vraisemblablement l'existence de transports en commun pratiques et bon marché et la bonne volonté du public en général. Ce dernier point est essentiel et constitue l'une des raisons pour lesquelles nous avons tenté d'écrire ce rapport dans une langue non technique accessible à l'ensemble des lecteurs. Mais l'attraction qu'exerce l'automobile particulière est très grande et l'on ne saurait nier les difficultés de la mise en service de transports en commun si pratiques, en eux-mêmes, qu'ils libèrent la voie publique d'une fraction appréciable du trafic facultatif. L'adoption d'une politique financière différente pourrait rendre les transports en commun relativement bon marché et ce pourrait être à long terme la clé du problème.

LES POINTES

458. Même si l'on tient compte de la nécessité de s'en remettre aux transports en commun pour les déplacements de masse à l'intérieur des grandes villes, nos études montrent que l'utilisation des voitures particulières par les gens qui se rendent à leur travail est, matin et soir, à l'origine d'un trafic très dense et resterait l'un des aspects essentiels du problème de la circulation. Si l'on veut y apporter une solution efficace, le réseau routier qu'on devra construire sera sous-utilisé hors des heures de pointe. D'aucun prétendront que c'est anti-économique, dès lors il est possible d'étaler les horaires de travail et de répartir ainsi la charge plus également tout au long de la journée.

459. Nous pensons qu'il existe ici un risque, celui d'une politique à courte vue évitant des décisions et des dépenses immédiates, mais qu'on regrettera plus tard d'avoir adoptée. Notre société a le choix entre les frais d'un système routier complexe mais qui lui convienne et les inconvénients d'une dispersion tout au long des 24 heures des horaires de travail. Si notre pays veut poursuivre l'élévation

régulière de son niveau de vie, il faudra que la plupart des gens puissent exercer leur activité aux heures normales de travail, aussi notre société décidera-t-elle vraisemblablement qu'elle peut en supporter les charges nécessaires, y compris celles des transports ~~en commun~~. Si un étalement modeste des heures de travail est possible et souhaitable, nous croyons qu'à long terme la concentration des déplacements au cours d'heures de pointe doit être considérée comme un fait et que les transports doivent pouvoir y faire face. Il est possible cependant qu'une réduction substantielle des heures de travail permette dans l'avenir un étalement s'étendant à des heures acceptables pendant la journée. Certains considèrent qu'il ne s'agit là que d'une possibilité lointaine en raison du caractère grégaire de la société ; mais si cette hypothèse se réalisait, sa conséquence sur le réseau intermédiaire que nous avons proposé - dans le cas de Leeds par exemple - ne serait pas son sous-emploi mais l'extension de son utilisation à des trafics encore moins essentiels. Quant à la possibilité que le réseau routier devienne trop important si les temps de loisir augmentent, posons-nous simplement la question de savoir ce que les gens feront de leurs loisirs - il est certain que beaucoup d'entre eux, pour des raisons diverses, désireront se rendre en ville en voiture, et qu'en conséquence on verra les besoins en routes s'accroître plutôt que diminuer.

FACTEURS AFFECTANT LE VOLUME DES POINTES DE LA CIRCULATION NON ESSENTIELLE

460. Nos études ont montré que le volume du trafic non essentiel recevable par la voie publique était d'autant plus grand que les villes étaient petites et que c'est à Londres qu'il était le plus faible. L'étude réalisée à Leeds a donné des résultats intermédiaires. L'explication de cette relation de proportionnalité inverse

ne repose pas cependant sur la seule dimension de la ville, mais sur trois éléments distincts :

- la capacité du système de distribution primaire,
- la densité du développement,
- et la durée de la période de pointe.

Ceci nous conduit à penser que si dans un cas particulier la proportion de la circulation non essentielle acceptable est trop faible on dispose de trois manières de l'accroître :

- 1 - par l'augmentation de la capacité du système de distribution, ce qui comprend les stationnements nécessaires,
- 2 - par la réduction du nombre potentiel d'utilisateurs non essentiels grâce à la diminution de la densité économique (c'est à dire en rejetant certaines activités hors du secteur considéré, de sorte que moins de personnes y viennent travailler), et
- 3 - par l'allongement de la période de pointe.

461. La méthode 1 ci-dessus a toute chance d'entraîner d'énormes difficultés de construction. Nos études montrent clairement l'importance de l'échelle des travaux de voirie nécessaires pour permettre l'absorption d'une fraction même modeste du trafic non essentiel. La seconde méthode doit être appliquée sur une grande échelle si l'on veut obtenir une modification appréciable de l'ordre de grandeur de la circulation non essentielle à absorber. Ainsi le plan de rénovation complète de Tottenham Court Road prévoit-il la nécessité d'évacuer les deux tiers de la surface de plancher pour permettre l'entrée de la totalité du trafic non essentiel dans le secteur. La surface de plancher par acre de terrain devrait tomber de 2,8 acres à environ 1 acre. Dans le cas de Leeds la moitié environ de la surface de plancher devrait être éliminée.

462. On ne peut pas dire que la méthode n° 3 soit plus reconfortante. Dans notre étude sur Leeds par exemple, nous admettons que la pointe du soir dure environ une heure trois quarts. Le débit moyen pendant

l'heure de pointe, qui constitue la base du plan, est d'environ 25 % supérieur au débit de l'ensemble de la période de pointe. Le débit de l'heure de pointe serait en général double du débit moyen s'écoulant entre 6 heures du matin et 10 heures du soir. Même si l'on trouvait quelques moyens de persuader les gens d'étaler la fin de leur travail sur deux heures et demie par exemple, la proportion des trajets potentiels de retour du travail que pourrait absorber la voirie actuelle se situerait entre 40 et 55 % seulement. Selon le même principe, l'absorption de la totalité du trafic non essentiel possible exigerait que la fin du travail soit étalée sur une période totale de quelque 4 heures et demie.

L'ECHELLE DES ROUTES PRIMAIRES

463. L'importance de l'ordre de grandeur du réseau primaire et des échanges nécessaires constituent l'un des résultats frappants de nos études. Nous ne croyons pas avoir été coupables de la moindre exagération. L'échelle proposée reflète le désir de faire face avec réalisme à l'accroissement futur de la circulation, mais résulte aussi aujourd'hui du principe majeur de canalisation des longs parcours qui a pour but de créer des zones relativement tranquilles dans lesquelles des conditions agréables de résidence puissent être créées. Il faut donc bien reconnaître que cette échelle que nous envisageons peut effrayer et l'on doit admettre que les vues que nous avons développées représentent le maximum de ce que les villes britanniques pourraient supporter en matière de percement par de grandes artères.

464. Construire des routes à cette échelle serait évidemment courir au désastre si l'on ne tenait pas compte de l'environnement. Mais nous pensons que la méthode que nous avons décrite au cours de ce rapport permet de s'assurer que l'échelle des travaux de construction routière n'excède pas les besoins de l'environnement. On ne saurait

échapper à la morale de cette histoire si l'échelle des travaux de voirie et de rénovation effraie, on peut se contenter de travaux à moindre échelle pourvu que la circulation le soit aussi.

ROUTES PRIMAIRES ET ESTHETIQUES

465. L'esthétique et l'insertion dans le paysage des routes primaires et des échangeurs constituent un aspect extrêmement important de notre problème bien que nous n'ayons pas eu la possibilité de l'étudier en détail. Il ne s'agit pas simplement de situer convenablement les routes dans l'environnement mais aussi de s'assurer de la qualité intrinsèque des projets. De ce point de vue il est important d'être certain que les plans tiennent compte de la façon dont la construction sera vue. Les piétons et conducteurs ont en effet des points de vue très différents.

LES VILLES CHARGEES D'HISTOIRE

466. L'étude réalisée à Norwich montre la méthode qui nous paraît la mieux adaptée dans le cas de zones historiques ou d'intérêt architectural. Elle est fondée sur une acceptation sincère du fait que, si des modifications matérielles majeures sont exclues, on doit alors accepter une réduction de l'accessibilité avec comme corollaire la possibilité de compliquer considérablement les parcours automobiles. Là encore le problème consiste à obtenir l'adhésion du public. L'enjeu est important : il ne s'agit pas seulement de conserver quelques monuments anciens mais de préserver, face à l'holocauste automobile, une part essentielle de l'héritage du monde anglophone, héritage dont ce pays est le champion.

L'AMENAGEMENT DES ENVIRONNEMENTS

467. Nos études ont montré que les zones urbaines sont loin de pouvoir absorber d'une façon satisfaisante le volume actuel de la

circulation. Même si l'on y affectait des fonds en proportion inconnue jusqu'ici, il faudrait très longtemps pour rattraper le retard. La logique intrinsèque des idées que nous avons exposées entraînerait une limitation délibérée de la circulation jusqu'à ce que les zones urbaines aient été mises en état de l'absorber convenablement. Mais au fur et à mesure que les travaux s'achèveraient dans les différents quartiers de la ville, la capacité de leurs environnements s'accroîtrait et le plafond dont nous avons parlé pourrait être progressivement relevé.

468. Cette position exprime sans aucun doute un désir de perfection, mais nous croyons qu'une partie du résultat recherché pourrait s'obtenir en mettant en application la technique que nous avons désignée sous le nom "d'aménagement de l'environnement". Il nous semble qu'à l'heure actuelle, la circulation s'accroît en bien des endroits parce que les gens se servent de leur voiture particulière pour se rendre à leur travail ou faire des courses. Il en résulte une augmentation des encombrements. Les autorités désespérant d'y porter remède imaginent qu'une réglementation de la circulation "étale la charge" en la détournant sur des parcours plus longs. Cette pratique aboutit souvent à faire passer un trafic important par des rues résidentielles et constitue un dommage pour les gens qui y vivent. Du point de vue de la hiérarchie des objectifs sociaux, il nous paraît contestable de ruiner les droits acquis par un groupe pour permettre à un autre d'utiliser des automobiles à des fins non essentielles.

469. Une bonne gestion des zones d'environnement devrait délimiter leur contour, en extraire toute circulation étrangère et réorganiser le schéma des déplacements intérieurs des véhicules et des piétons. Ce travail ne pourrait être poussé très loin sans l'existence d'un réseau routier continu. Dès sa création - même à une échelle insuffisante due à la trop faible capacité des routes ou des échangeurs -

ce réseau serait utile et son insuffisance de capacité même jouerait un rôle, celui de régulateur. L'encombrement serait ainsi transféré des zones résidentielles ou actives vers l'embryon du réseau en construction. Si l'on doit en arriver en effet à "la limitation par l'encombrement" (situation que nous ne défendons pas, mais qui paraît inévitable pendant la période transitoire), c'est sur le réseau routier qu'elle doit s'exercer. Dans la mesure où cet encombrement retarderait sérieusement la circulation présentant un caractère essentiel, il pourrait être inacceptable et le premier remède serait alors de restreindre d'une façon ou d'une autre le trafic non essentiel pour donner plus de place à l'essentiel.

FONDEMENT D'UNE POLITIQUE INTEGREE

470. Il semble qu'à l'heure actuelle un conflit s'élève entre certaines mesures à court terme et les objectifs d'une planification à long terme. Nous considérons qu'il pourrait y être mis fin si les mesures relatives à la circulation étaient considérées comme étant par nature des mesures ^{d'urbanisme} ~~"d'aménagement du territoire"~~ au sens du Town and Country Planning Act. Il est en effet paradoxal que dans notre régime actuel d'urbanisme une personne qui considère par exemple que la construction d'une station-service ou d'un immeuble à l'usage de bureaux risque d'être dommageable à son bien foncier ait toute chance de voir son objection retenue, mais qu'une personne vivant dans une rue tranquille puisse du jour au lendemain par la simple installation d'un poteau indicateur la voir transformée en une route à grande circulation et n'ait aucun recours contre la décision de l'administration. Si au contraire les mesures relatives à la circulation étaient considérées comme relevant de l'urbanisme, elles seraient alors incorporées dans le plan d'urbanisme et seraient étudiées avec tous les autres projets.

471. Nous ne faisons allusion bien entendu qu'aux mesures ayant un effet sensible sur l'environnement et non aux aménagements de détail telle par exemple la situation des passages cloutés. Nous n'avons pas eu la possibilité d'explorer dans toute leur complexité les répercussions de cette idée, mais nous ne voyons pas pourquoi un office d'urbanisme ne serait pas capable de prévoir les mesures nécessaires à la régulation du trafic pour un certain nombre d'années à venir puis de les consigner sur une carte qui ferait partie du plan d'urbanisme officiel. Une fois encore le seul fait de préparer une telle carte réaliserait l'intégration des prévisions relatives à la circulation et à la répartition des terrains entre les différents usages ; aussi suggérons-nous qu'on donne un fondement à cette politique régulière, bien coordonnée et totalement intégrée, libre des dissonances que l'on constate à l'heure actuelle.

RENOVATION COMPLETE

472. Nos études pensons-nous, démontrent que la maîtrise de l'aménagement ou de la rénovation de zones importantes est essentielle à la solution des problèmes de la circulation automobile. A l'inverse, la reconstruction à la petite semaine d'immeubles situés dans des zones actives impose bien des restrictions . La rénovation complète rend possible, en particulier, l'application des techniques d'implantation sur plusieurs niveaux qui permettent non seulement de dégager des espaces supplémentaires mais encore ouvrent la porte à la création d'environnements nouveaux et du plus haut intérêt.

473. Une rénovation complète pose de formidables problèmes, d'ordre financier, administratif et de droit foncier. Les autorités locales pour y procéder doivent avoir la propriété du sol soit en l'utilisant directement, soit en le donnant à bail pour construire. Mais il faudra presque à coup sûr avoir recours sur une grande échelle à des expropriations, d'où d'énormes sorties de fonds qui ne produiront

aucun revenu au cours des premières étapes. Les promoteurs privés peuvent s'y risquer ils sont capables de surmonter les difficultés que présente la co-propriété et ces difficultés sont aiguës. Au surplus, les choses étant ce qu'elles sont, l'entreprise privée ne s'intéresse naturellement qu'à la reconstruction bénéficiaire des centres commerciaux ou d'affaires et n'est guère tentée de s'attaquer aux énormes "zones crépusculaires" dont les "casernes" délabrées sont si nombreuses dans nos villes.

474. Les problèmes posés par une opération complète de rénovation ou d'aménagement n'entrent pas dans le cadre de cette étude, à l'exception de trois points qu'il nous faut signaler :

- 1 - L'ordre de grandeur de l'action exigée est si important, surtout si l'on tient compte de l'accroissement de la population au cours des 40 prochaines années, on peut se demander si les administrations actuelles pourront résoudre le problème en utilisant les méthodes de travail de l'heure.
- 2 - Si des promoteurs privés désirent jouer un rôle dans ce domaine il conviendrait de les encourager à manifester un sens des responsabilités et un goût du bien public plus fort que ceux dont ils ont fait la preuve depuis la guerre. Il faudrait aussi trouver le moyen de les inciter à coopérer plus activement entre eux ; à se grouper puis à répartir les tâches entre eux et parfois même à renoncer à tirer le plein avantage commercial d'un site ; parfois aussi à retarder ou à avancer des programmes de reconstruction et lorsqu'ils sont importants à offrir toute la place nécessaire aux Services Publics. Ils devraient aussi coopérer à des expériences nouvelles ou les patroner, essayer de nouvelles formes, engager des architectes ayant l'imagination tournée vers l'avenir.
- 3 - Mais si l'on veut que les promoteurs privés jouent un rôle important, les collectivités locales ont elles l'obligation de tenir prêt le "programme d'urbanisme" de sorte que les promoteurs connaissent le contexte dans lequel ils devront travailler et ne

soient pas indûment retardés ; elles doivent aussi s'assurer de ce que les projets privés ou publics fassent partie d'un ensemble cohérent.

URBANISME REGLEMENTAIRE

475. Nous nous sommes jusqu'ici cantonnés aux principes généraux de la circulation urbaine, mais le problème exige qu'on porte une attention sans faille aux détails. Nous soulignons en particulier la nécessité d'être vigilant dans la délivrance des autorisations si l'on veut éviter la création de difficultés nouvelles et le ralentissement des programmes futurs. C'est évidemment la fonction normale de l'urbanisme réglementaire, mais s'appliquant à la circulation il faut tenir spécialement compte de :

- 1 - l'effet d'accumulation des projets particuliers qui pris à part ne semblent pas alourdir le trafic;
- 2 - la localisation des établissements qui sont directement au service de l'automobile.

Ainsi, à titre d'exemple, une station-service qui s'est solidement établie dans une rue commerçante non seulement accroît la circulation, mais aussi peut empêcher la conversion éventuelle de cette rue à l'usage exclusif des piétons.

LES SUBVENTIONS

476. Nos études ont fait apparaître l'importance dans les grandes villes de la circulation urbaine par rapport au transit ; et ce ne sera pas sans conséquence sur le système d'attribution des subventions du fonds central pour l'amélioration des routes. Il convient d'apporter quatre précisions.

- 1 - Le système actuel est fondé depuis sa création en 1909 sur l'idée que les subventions du fonds central ne sont utilisées qu'à l'amélioration du trafic de transit.
- 2- On jettera quelques doutes sur la validité de ce principe si l'on affirme qu'en ville l'essentiel est la circulation terminale. Les subventions actuelles sont étroitement liées aux travaux routiers et ne s'appliquent aux aménagements extérieurs à la route

que dans la mesure où ils sont absolument nécessaires à l'exécution des dits travaux.

Ainsi la route et son environnement ne suivent-ils pas le même rythme de rénovation.

3 - Les subventions à la construction routière risquent d'avoir des conséquences dommageables sur l'agrément de l'environnement en particulier dans les petites villes.

4 - La rénovation complète est, nous l'avons montré, un excellent moyen de résoudre les problèmes de circulation, mais il n'existe pas de coordination entre l'aide financière qu'on y apporte et les subventions à la construction routière.

477. Nous considérons que le système actuel qui met l'accent sur la circulation de transit a très largement contribué à rendre plus difficile la solution aux problèmes posés par la circulation urbaine ; en contribuant depuis près d'un demi siècle à mettre en place dans les collectivités locales des services de voirie puissants mais sans vue d'envergure il a empêché l'intégration des programmes routiers et des plans d'urbanisme. Les Etats-Unis nous offrent une expérience qui serait transposable si l'on affectait aux travaux de voirie urbaine des sommes considérablement plus importantes. Elle met en lumière le danger couru lorsque les Ponts et Chaussées agissant de façon isolée peuvent consacrer d'énormes ressources à la poursuite d'un seul but : l'accélération de la circulation.

478. Nous n'apportons pas de proposition concrète mais signalons l'intérêt d'une enquête sur l'éventuelle orientation d'un système complet de subvention selon les lignes indiquées au cours de notre chapitre II ci-dessus. Nous maintenons le principe des subventions pour le règlement des problèmes de circulation qui dans une nouvelle définition s'étendrait à l'accessibilité et à l'environnement. Si l'on veut créer des réseaux routiers et des zones d'environnement

convenable il conviendrait que le système d'aide financière fonctionna de telle sorte que les plans permettant, au moindre coût, d'assurer la meilleure accessibilité (en donnant au terme son sens large) et le meilleur environnement soient ceux qui bénéficient des meilleures conditions d'attribution. Une telle approche contraindrait les Pouvoirs Publics à des programmes coordonnés et efficaces intégrant dès leur conception l'urbanisme et la circulation.

COLLABORATION ENTRE SPECIALISTES

479. La description de nos études pratiques met en évidence l'interaction se produisant entre l'utilisation des terrains d'une part et les transports ou les déplacements de l'autre. Cette réflexion est valable du niveau de la planification régionale et de la répartition de la population ou de l'emploi à celui de l'étude détaillée du centre des villes. On en saisit l'importance, elle souligne la nécessité d'une étroite coopération entre ceux qui s'occupent de ces problèmes dans les administrations centrales comme auprès des collectivités locales. Plus important encore, il faut que des synthèses s'opèrent dans l'esprit des spécialistes mêlés à ces problèmes. Nous avons besoin d'améliorer notre conception de la coopération professionnelle et devons mettre l'accent sur le travail par équipe pluri-disciplinaire.

IL FAUT CONTINUER LES RECHERCHES

480. Notre étude ne dévoile qu'un morceau du sujet qui est vaste. C'est le grand problème social de la structure et de l'organisation des villes qui en fin de compte exige notre attention - et il y a fort à faire. Il faut en s'attachant particulièrement aux questions de transport et de circulation continuer les recherches dans les domaines suivants :

1 - La structure des villes

La structure de zones urbaines permettant de réduire les déplacements au minimum, de leur conférer l'efficacité maximale faire porter en particulier l'étude sur les problèmes de dimension, de densité, d'utilisation des terrains et de modification des habitudes sociales. Importance de ces questions du fait de l'accroissement prévu de la population.

2 - Circulation

Relations quantitatives entre l'utilisation des terrains, les activités et le trafic qu'elles engendrent. Méthodes de prévision de la circulation eu égard à différents aspects du développement. Répartition des besoins entre les différents moyens de transport.

3 - Réseaux routiers

Typologie des réseaux. Problèmes de capacité. Comment parvenir à des modèles pratiques. Problèmes d'ordonnancement de la construction routière. Esthétique et conception des routes de grande largeur et des grands échangeurs en zones urbaines.

4 - Environnement

Normes. La technique des environnements.

5 - Une opération complète

Implique

- a - des problèmes financiers d'organisation et d'exécution,
- b - des problèmes de conception, d'échelle et de structure de la circulation,
- c - des techniques de construction routière et de bâtiments dans le cas d'opérations de grande envergure.

6 - Bilan

Approfondir la méthode d'analyse des coûts et du rendement pour faire apparaître, même lorsque les problèmes sont complexes, la solution réellement conforme à l'intérêt public. Conceptions nouvelles en découlant en matière de subventions et d'aide financière aux collectivités locales.

7 - Les moyens de transport

Poursuite de l'étude des moyens de transport des biens et des personnes dans les zones urbaines. Ce problème laissera toujours la voie à des solutions nouvelles apportant la preuve de leur économie et de leur efficacité. Aucun organisme n'étudie méthodiquement cette question.

UN SIXIEME SENS EST NECESSAIRE

481. Nous concluons que l'automobile - ou l'équivalent - demeurera ; que son nombre s'accroîtra trois à quatre fois d'ici à la fin du siècle ; et que la moitié de cette augmentation prendra probablement place au cours des 10 années à venir. Nos études indiquent la nature et l'échelle des mesures nécessaires à la satisfaction des besoins de la circulation. Mais lorsque l'on compare l'accroissement du trafic et les mesures à prendre, il est difficile d'éviter de conclure que d'ici longtemps la circulation se développera plus vite que les mesures, si optimiste soit-on en matière de prévision de l'investissement. On peut même penser qu'une situation désespérée risque de se produire. On ne peut donc échapper à la conclusion suivante : les conditions qui prévaudront au cours des 10 années à venir exigeront une discipline nationale presque héroïque de la part du public. Il ne s'agit pas seulement de la sécurité sur les routes mais de tout ce qui concerne l'utilisation sage et civilisée de l'automobile. Les fabricants d'automobiles, les parents et les maîtres auront un rôle important, mais l'essentiel pèsera sur les épaules des conducteurs. Si l'on n'a jamais eu besoin d'un sixième sens c'est bien celui de la "responsabilité automobile" qu'il faudrait à une société dont la mobilité atteint une échelle inconnue des générations précédentes.

ENCOURAGER L'INNOVATION

482. Nos études montrent que les possibilités d'apporter des solutions nouvelles aux problèmes de la circulation iront de pair avec l'énorme tâche de reconstruction et d'expansion urbaine qui confronte notre pays. Les pressions subies - accroissement de la population, réactions contre le surpeuplement et la décrépitude de l'habitat, accroissement du nombre des véhicules à moteur, exigences de la productivité industrielle, déplacement régulier de la population et de l'activité économique vers le Sud, besoins croissants d'équipement touristique - sont telles que si l'on n'y veille pas scrupuleusement nous aurons toute licence de ruiner notre île d'ici à la fin de ce siècle. La plus grande partie de la surface de notre pays se couvrirait vite de "zones" informes, sans ordre ni structure. Si par contre le public comprend l'importance de l'enjeu, l'exiguité de notre territoire peut être un avantage. Recréer la "cité" active et vivante, voilà qui peut rendre notre pays le plus passionnant du monde et lui faire porter les fruits de la prospérité et du bien-être.

-o-