



Cercles 13 (2005)

LES VILLES AMERICAINES ET LE CULTES DE LA MOBILITE

Les politiques d'infrastructures routières, 1945-1950

HÉLÈNE HARTER

Université Paris I – Panthéon Sorbonne

« Une rue droite, large et bien roulante rapproche deux points qui nous semblaient distants d'une lieue. [...] Les producteurs et les marchands trouvent leur compte à s'établir dans le courant de la circulation. » Ces propos tenus par l'écrivain français Edmont About au milieu du XIX^e siècle ont encore tout leur sens un siècle plus tard aux États-Unis. La mobilité est en effet un élément central dans la construction de l'espace américain. Les villes n'échappent pas à ce phénomène. Depuis les années 1920, l'urbanisation gagne rapidement les banlieues, donnant naissance à des espaces urbains de plus en plus étendus. Alors qu'en 1920, 17,4% des habitants de l'agglomération de Chicago habitaient en dehors des limites administratives de la ville, ils sont 24,5% dans ce cas en 1940. À Saint Louis, durant cette même période, on passe de 27,9% de citoyens résidant dans les quartiers suburbains à 40,3%. Même la Grande Dépression n'interrompt pas ce processus. Dans les années 1930, la population des banlieues de Detroit augmente de 53%. Celle de Houston progresse de 137%.¹ Les États-Unis connaissent dès cette époque une suburbanisation importante. En 1940, un tiers des citoyens vivent déjà en banlieue. Ils représentent à eux seuls 15,2% de la population américaine.² Dix ans plus tard, 41,5% des citoyens, soit 23,2% des Américains, ont opté pour ce mode de vie. Cette suburbanisation provoque des déplacements très importants au sein des agglomérations dans la mesure où un nombre croissant de citoyens habitent en banlieue et travaillent en ville. C'est un défi que doivent relever les villes au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Dans cet article, nous chercherons à comprendre comment elles font face à cette situation dans un pays qui a été épargné par les destructions de la guerre et dispose de moyens économiques très importants. Quelles infrastructures privilégient-elles ? Quels espaces urbains sont équipés en priorité ? Nous mettrons aussi en évidence les différents acteurs qui interviennent dans ces chantiers urbains, en réfléchissant notamment au rôle joué par l'État fédéral.

¹ J. Frederic Dewhurst, *America's Needs and Resources* (New York, 1947) 416.

² Aujourd'hui, 80,3% des Américains sont des citoyens et plus d'un sur deux habite en banlieue. Les États-Unis comptent parmi les pays les plus urbanisés de la planète.

Un engouement partagé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour les grands chantiers urbains

Les villes américaines partagent à la fin de la Seconde Guerre mondiale un même engouement pour les chantiers de rénovation urbaine. Dans tout le pays, il est question des *post-war improvements* qui seront menés une fois la guerre gagnée. Les responsables municipaux créent des commissions, organisent des audiences publiques et font appel à des ingénieurs et des planificateurs pour réfléchir au développement futur de leur cité. Les projets sont extrêmement ambitieux. Le *Portland Area Postwar Development Committee* n'hésite pas à déboursier 100.000 dollars pour s'adjoindre les services de Robert Moses, l'homme qui dirige les travaux publics et le développement urbanistique de New York. A l'automne 1943, ce dernier conçoit le *Portland Improvement*, un programme de 60 millions de dollars. Il comprend notamment l'extension du réseau d'égouts, la modernisation des installations ferroviaires, la construction d'un *civic center*, de bâtiments publics, d'un nouvel aéroport, d'un périphérique autour du centre des affaires et l'aménagement du front d'eau.³ La perspective de la fin de la guerre entraîne une multiplication des projets en 1945. Au mois de mars, les responsables de Philadelphie annoncent vouloir dépenser 400 millions de dollars pour moderniser les infrastructures de leur ville. Ceux de la Nouvelle-Orléans chiffrent les aménagements à réaliser à 131 millions de dollars.⁴ À Charlotte (Caroline du Nord), on envisage de consacrer 1 million de dollars au développement des égouts, 1/2 million à l'amélioration de l'état des rues, 1/2 million pour doter la ville d'une nouvelle bibliothèque, 250.000 dollars pour ériger un marché et 100.000 dollars pour moderniser les équipements des pompiers. Les responsables de South Gate (Californie) sont tout aussi enthousiastes. Ils imaginent 19 projets de développement pour leur ville alors qu'elle compte à peine 26.946 habitants.⁵ Grandes ou petites, les villes américaines fourmillent de projets pour l'après-guerre.

Une fois n'est pas coutume, ces projets rencontrent l'adhésion de tous les acteurs urbains. Parmi les plus enthousiastes, on trouve les ingénieurs des travaux publics. Certains d'entre eux se sont regroupés à l'échelle nationale au sein d'un *Committee on Water and Sewage Works Development*. Ils éditent un bulletin dans lequel ils répertorient les plans de modernisation conçus pour l'après-guerre et incitent les villes qui n'en sont pas encore dotées à se joindre au mouvement.⁶ Les élus locaux sont sensibilisés à cette question par les ingénieurs qu'ils emploient mais aussi par la Conférence des maires.⁷ Sous la houlette de son président, le maire de New York,

³. Carl Abbott, *The Metropolitan Frontier. Cities in the Modern American West* (Tucson : The University of Arizona Press, 1993) 37.

⁴. *American City*, March 1945 : 9.

⁵. *Ibid.* 106, 9.

⁶. *Ibid.* 9-13.

⁷. Alors que la Grande Dépression fait rage et qu'un nombre croissant de villes se retrouvent au bord de la faillite, 30 maires se réunissent en 1932 sous la houlette de Frank Murphy, le maire de Detroit. Au mois de mai, ils demandent au président Hoover de débloquer 5 milliards de dollars en faveur des villes. C'est une première puisque les villes relèvent d'un point de vue juridique et constitutionnel des États fédérés et non pas de l'État fédéral. L'année suivante, ce groupe de pression se réunit au sein d'une structure formelle, la *United States Conference of Mayors*.

Fiorello La Guardia, cette dernière encourage les villes à moderniser leurs infrastructures. Elle incite notamment ses membres à lui transmettre leurs projets pour l'après-guerre. En mars 1945, 74 grandes villes ont déjà répondu à l'appel.⁸

Les élus locaux bénéficient aussi du soutien des élites économiques urbaines, quand ces dernières ne sont pas carrément à l'origine des projets. En effet, dans de nombreuses villes, les associations de citoyens liées au monde des affaires sont toutes puissantes et imposent leurs volontés aux élus locaux. On pourrait citer l'exemple du *Citizens Council* à Dallas, de la *Civic Affairs Conference* à San Diego, du *City Club* à Seattle ou du *Bay Area Council* (BAC) à San Francisco. Le BAC a été créé en 1944 par les directeurs de la *Central Bank of Oakland*, de la *Pacific Gas and Electric Insurance*, de la *First National City Bank* et du *Southern Pacific Railroad*. 23 des 27 plus grandes entreprises industrielles de la région de la baie de San Francisco sont représentées au sein de cette association. On y trouve aussi deux directeurs de journaux.⁹ Dans son ensemble, la presse soutient les programmes de rénovation urbaine. *The Oregon Journal*, par exemple, fait imprimer le *Portland Improvement* à plusieurs milliers d'exemplaires.¹⁰ En agissant ainsi, les journaux contribuent à rallier l'opinion publique à ces projets. L'enjeu est de taille quand on songe qu'habituellement de nombreux citoyens s'opposent aux grands chantiers urbains, synonymes pour eux de nouveaux impôts. Or, à la fin de la Seconde Guerre mondiale, une majorité d'Américains se prononcent en faveur de ces travaux. Les habitants de Seattle approuvent en 1944 la levée de 24 millions de dollars en obligations pour financer de nouvelles écoles, des docks, des égouts et des routes. En juin 1945, les habitants de Chicago autorisent les élus locaux à emprunter 54,5 millions de dollars. Environ 24 millions doivent être consacrés aux parcs et 15 millions au développement de l'aéroport. Il en est de même à Los Angeles et Oakland. Par référendum local, les électeurs donnent leur approbation à des investissements qui s'élèvent respectivement à 22,5 et 15,7 millions de dollars.¹¹ Les autorités fédérées et fédérales apportent aussi leur caution à ces chantiers urbains. Le 26 avril 1945, William N. Carey, ingénieur en chef de la *Federal Works Administration*, est nommé à la tête du *Public Works Construction Advisory Committee* chargé d'évaluer les besoins en travaux publics de l'après-guerre. Il doit travailler de concert avec les associations nationales intéressées par la planification et les travaux publics : l'*American Public Works Association*, l'*American Society of Civil Engineers*, l'*United States Chamber of Commerce*, la *Producers' Council Inc*, l'*Associated General Contractors of America Inc*, l'*American Association of Highway Officials*, l'*American Society of Mechanical Engineers*, l'*American Municipal Association*, l'*American Institute of Architects*, le *Building and Construction Trades Department* de l'*American Federation of Labor* et l'*United States Conference of Mayors*.¹²

⁸. *American City*, March 1945 : 3.

⁹. John Mollenkopf, *The Contested City* (Princeton : Princeton University Press, 1983) 155.

¹⁰. Abbott 37.

¹¹. Abbott 36-37. *American City*, July 1945 : 99. Les chartes des villes précisent souvent que les projets qui dépassent une certaine somme d'argent doivent être soumis au vote des électeurs.

¹². *American City*, May 1945 : 82.

Des chantiers perçus comme un espoir de renouveau après la guerre

Derrière cet engouement pour les projets de rénovation urbaine se cachent des motivations diverses. De nombreux responsables politiques et économiques voient en ces chantiers des outils qui faciliteront la reconversion d'une économie de guerre vers une économie de paix. Ils ont en mémoire les difficultés économiques qui ont suivi la Première Guerre mondiale et veulent éviter que cette situation se reproduise. Une forte poussée du chômage est en effet à craindre lorsque les commandes militaires diminueront et que des millions d'Américains retourneront dans la vie active une fois démobilisés.¹³ Le 3 octobre 1944, quelques semaines après le débarquement en Normandie et alors que la guerre est loin d'être finie, le *Office of War Mobilization* prend le nom de *Office of War Mobilization and Reconversion*.¹⁴ On accorde aux travaux publics une place importante dans cette reconversion. Le titre V du *War Mobilization and Reconversion Act* est d'ailleurs intitulé : *Preparation of detailed engineering and architectural plans and specifications for post-war public works*.¹⁵

On retrouve cette approche chez les responsables municipaux. Les promoteurs du *Portland Improvement* expliquent : « It stimulates business and helps bridge the gap between the end of the war and the full resumption of private business ».¹⁶

Il faut dire que le secteur des travaux publics joue un rôle moteur dans l'économie en raison du volume très important de matières premières et de produits semi-finis qu'il utilise. Le maire de New York explique en 1945 que les 2.381 projets de chantiers de travaux publics de la ville vont nécessiter « 1,2 million de tonnes d'acier, 22 millions de sacs de ciment et 440 millions de briques ».¹⁷ Les travaux publics sont aussi plébiscités parce qu'ils emploient une main d'œuvre très nombreuse. Le titre V du *War Mobilization and Reconversion Act* est d'ailleurs présenté comme un moyen de fournir des emplois aux anciens combattants et aux ouvriers qui travaillaient jusque-là pour les usines d'armement. La Conférence des maires parle même d'un *reemployment program*.¹⁸

Certains Américains voient aussi dans ces projets l'occasion de rattraper le retard pris pendant la guerre en matière de travaux publics. De très nombreux chantiers ont été ralentis, voire interrompus, faute de matériaux et d'hommes. Les villes devaient en effet obtenir une autorisation du *War Production Board* pour tous travaux dépassant 1.500 dollars, c'est-à-

¹³. On annonce d'ailleurs le 25 mai 1945 que la production des avions militaires sera réduite de 30%. À la fin du mois d'août 1945, après la victoire sur le Japon, les États-Unis comptent 1,8 million de chômeurs. Ils sont 2,7 millions en mars 1946.

¹⁴. Cette mesure fait suite à la signature du *G.I. Bill of Rights* par le président Roosevelt (22 juin 1944). Cette déclaration des droits prévoit une aide fédérale pour les anciens combattants qui cherchent un emploi, veulent acquérir une maison, créer une entreprise et/ou souhaitent poursuivre des études supérieures.

¹⁵. *American City*, March 1945 : 5.

¹⁶. Abbott 37.

¹⁷. Fiorello La Guardia, « Vast Public Works Program Essential to Full-time Production », *American City*, September 1945 : 101.

¹⁸. *American City*, March 1945 : 5.

dire ceux susceptibles de nécessiter beaucoup de matières premières.¹⁹ L'accès au fer et au cuivre, notamment, était réglementé parce que ces ressources naturelles étaient utilisées en priorité pour l'effort de guerre. La mobilisation de 16 millions d'hommes et l'attrait des emplois dans les industries d'armement ont en outre provoqué des « pénuries de main d'œuvre ». La durée de travail des employés municipaux a augmenté pendant la guerre mais, malgré des semaines pouvant aller jusqu'à 46 heures, cela ne suffisait pas pour mener à bien les travaux. La ville de San Diego a dû se résoudre à ne nettoyer qu'une partie de ses canalisations d'égouts. À Syracuse (New York), on a fait appel à des prisonniers de guerre pour déblayer la neige de la voirie.²⁰

Dans tout le pays, les chantiers de travaux publics considérés comme non urgents ont été repoussés. C'est un recul par rapport au temps de la Grande Dépression. Dans les années 1930, les villes ont bénéficié de subventions importantes du gouvernement fédéral. L'argent alloué par la *Public Works Administration* et la *Works Progress Administration* leur ont permis de moderniser leurs infrastructures de travaux publics. C'est à cette époque qu'est érigé le Golden Gate Bridge (1937) dans la baie de San Francisco. À New York, les 1,15 milliards de dollars alloués par l'État fédéral ont rendu possible la construction du tunnel Lincoln sous l'Hudson (1937), de 14 ponts, dont le Triborough Bridge (1936), et d'autoroutes urbaines comme Riverside Drive et Hudson Parkway. Les choses changent avec la guerre. Les autorités fédérales ont désormais d'autres priorités. Leur soutien financier aux chantiers urbains se limite désormais à ceux qui contribuent à l'effort de guerre. Par exemple, le *Defense Highway Act* (19 novembre 1941) finance l'amélioration des routes utilisées pour convoier les productions destinées à l'armée. À Baltimore, en bénéficient notamment les routes qui mènent à l'usine d'aviation Glenn L. Martin à Middle River et à la Bethlehem Steel à Sparrow Point. Environ 10% des travaux effectués dans les rues de la ville sont financés par ce biais pendant la guerre.²¹ Les autres infrastructures, jugées non prioritaires, sont négligées. Cela n'est pas sans poser des problèmes, notamment en matière de sécurité. Les responsables de la *State Reconstruction and Reemployment Commission of California* font remarquer en mai 1945 :

Many public facilities are overloaded almost to the danger point. Deferred maintenance and repair for streets and highways, water supplies, and sewage systems are so badly needed in certain communities that they cannot be much longer postponed.²²

N'oublions pas en outre que de nombreuses villes de l'Ouest et du Sud ont dû faire face pendant la guerre à l'arrivée massive de nouveaux habitants attirés par la perspective d'embauche dans les usines de guerre. Cela a mis à mal leurs infrastructures, qui n'avaient plus la capacité suffisante pour répondre aux besoins de populations en pleine croissance. À Miami, par

¹⁹. Au printemps 1945, le seuil est relevé à 25.000 dollars. *American City*, June 1945 : 11.

²⁰. *American City*, April 1945 : 101. *American City*, July 1945 : 11. *American City*, April 1945 : 15.

²¹. Wilson Ballard, « War Speeds Street Modernization », *American City*, April 1945 : 75.

²². *American City*, May 1945 : 96-97.

exemple, deux tiers des habitants ne sont pas raccordés aux réseaux d'égouts en 1945.²³

Les citoyens voient dans la fin de la guerre l'occasion de réaliser de vastes programmes de travaux publics. On retrouve l'esprit *booster* qui animait les fondateurs des villes aux siècles précédents. Contrairement à ce qui se passe dans les villes européennes ravagées par six années de conflit, l'optimisme règne dans les cités américaines. Tout semble possible puisque les hommes, le matériel et l'argent²⁴ qui faisaient défaut pendant la guerre sont désormais disponibles. Les Américains partagent le sentiment qu'il faut tourner la page de la Grande Dépression et de la guerre. Il faut tirer profit de la prospérité qui s'annonce et des possibilités d'expansion.

Les équipements de travaux publics répondent à une double logique. Ils contribuent à l'intérêt général en permettant au plus grand nombre d'accéder au confort moderne tout en s'inscrivant dans une démarche économique. Leur présence rend la ville attirante pour les investisseurs. Au contraire, l'absence d'équipements de qualité dissuade les hommes d'affaires et les particuliers de venir s'installer dans une ville. C'est le cas notamment lorsqu'une métropole souffre d'embouteillages chroniques ou dispose d'un aéroport sous-dimensionné par rapport à ses besoins. Les infrastructures de travaux publics représentent un atout déterminant dans la concurrence que se livrent les villes pour s'imposer au sommet de la hiérarchie urbaine. Il faut donc les moderniser pour rester compétitif. Le programme de travaux publics imaginé à San Diego en 1945 laisse ainsi une large place à la réflexion sur le développement économique futur de la ville. Quant aux éditeurs de la revue *American City*, ils font remarquer en juin 1945 :

Many towns and cities are conscious of a need to improve their facilities if they are to attract to themselves new industries, and build up a growing, satisfied population.²⁵

Les responsables municipaux tiennent le même discours. Seul l'objet de leur préoccupation change au fil du temps. Au XIX^e siècle, il fallait assurer l'accessibilité de la ville en la raccordant aux réseaux de canaux et de chemins de fer. Aujourd'hui, on développe les réseaux de fibres optiques et on dote les aéroports de plates-formes internationales. En 1945, la priorité allait au désengorgement des rues des centres-villes, aux autoroutes urbaines et à l'extension des aéroports.

Beaucoup de projets de modernisation urbaine lancés pendant la guerre se concrétisent une fois la paix revenue. La présence de moyens financiers, matériels et humains, mais aussi l'existence d'une volonté politique forte permettent aux villes de relever ce défi. Les années d'après-guerre sont en effet marquées par l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération d'hommes politiques qui sont nés au XX^e siècle et ont fait la

²³. *American City*, March 1945 : 9.

²⁴. La situation financière des villes est meilleure que jamais en 1945 parce que les occasions de dépenser de l'argent étaient réduites pendant la guerre. *American City*, March 1945 : 13.

²⁵. Abbott 36. « Planning Committee : Goes Direct to the People », *American City*, June 1945 : 102.

Seconde Guerre mondiale.²⁶ À l'échelle locale, ces hommes nouveaux s'engagent dans le camp de la réforme, un mouvement qui lutte depuis la fin du XIX^e siècle pour moraliser et moderniser le fonctionnement des institutions municipales. Lesseps Morrison remplace Robert Maestri à la tête de La Nouvelle-Orléans. James Q. Newton succède à Ben Stapleton à Denver tandis que Barry Goldwater s'impose comme un des hommes forts de Phoenix. Ces hommes politiques bénéficient du soutien des milieux d'affaires parce qu'ils veulent développer l'activité économique locale. À Salt Lake City, par exemple, Earl Galde travaille de concert avec la chambre de commerce et reçoit l'appui du journal local, *The Salt Lake Tribune*.²⁷ Sous l'impulsion de ces élus, les villes se lancent au lendemain de la guerre dans une « politique de croissance »²⁸ qui s'appuie sur la modernisation des équipements de travaux publics et sur la planification de l'espace.

De grands travaux pour fluidifier la circulation urbaine

L'amélioration de la circulation en ville constitue l'une des priorités des responsables municipaux. Ce n'est pas quelque chose de nouveau. Les automobiles sont présentes dans le paysage urbain américain dès la fin des années 1890. En 1918, 49.000 véhicules pénètrent déjà quotidiennement dans le Loop, le quartier des affaires de Chicago. La prospérité des années 1920 accentue ce phénomène. Elle s'accompagne en effet d'un accroissement spectaculaire du parc automobile²⁹ et d'une généralisation des embouteillages au cœur des villes. À l'inverse, la Grande Dépression, puis le rationnement de l'essence à partir de 1942, contribuent à fluidifier la circulation. Comme on pouvait s'y attendre, la fin de la guerre se traduit par un retour des embouteillages. Au fil des années, la situation empire puisqu'un nombre toujours plus important de véhicules circulent. On dénombre 25,8 millions de voitures en 1945. Dix ans plus tard, on en compte 52 millions puis 62 millions en 1960.³⁰

Le triomphe de la civilisation de l'automobile n'est pas sans créer des problèmes. Au lendemain de la guerre, la plupart des villes connaissent une situation qu'on peut résumer ainsi : « A street congestion caused by too many vehicles and too little street space ».³¹

L'engorgement des rues est provoqué par la densité du trafic mais aussi par les stationnements sauvages. Les villes manquent de places de parking. La chambre de commerce d'Atlanta estime en janvier 1946 que la

²⁶. À l'échelle nationale, on pense à John Kennedy et à Richard Nixon, élus à la chambre des représentants en 1946, et à Joseph McCarthy, élu au Sénat cette même année.

²⁷. Carl Abbott, *Urban America in the Modern Age, 1920 to the Present* (Arlington Heights : Harlan Davidson Inc., 1987) 40, 80.

²⁸. L'expression est de Carl Abbott.

²⁹. Il y a 23 millions de véhicules en circulation en 1929. En 1926, 1 Américain sur 10 se déplace en voiture contre seulement 1 Français sur 44, 1 Allemand sur 196 ou 1 Soviétique sur 7.000. En 1929, 1 Américain sur 6 est motorisé. André Kaspi, *Les États-Unis au temps de la prospérité, 1919-1929* (Paris : Hachette, 1994) 73.

³⁰. Carl Abbott, *Urban America in the Modern Age, 1920 to the Present* (Arlington Heights : Harlan Davidson Inc., 1987) 86. James S. Olson, *Historical Dictionary of the 1950s* (Westport : Greenwood Press, 2000) article « automobile industry ».

³¹. *American City*, March 1945 : 87.

ville a besoin de 2.000 à 3.000 places de stationnement supplémentaires.³² Cette situation est source d'inconfort pour les citoyens, qui éprouvent de plus en plus de difficultés à se déplacer en ville. Non seulement les temps de transport s'allongent mais garer sa voiture près de son domicile ou des commerces où l'on fait ses achats devient laborieux. Assurer les livraisons dans les zones commerciales est aussi de plus en plus ardu. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle a des conséquences économiques. Le gouverneur du Massachusetts affirme en janvier 1946 :

The annual economic loss of the trucking business alone due to traffic tie-ups in the city [of Boston] at \$40 millions.³³

Craignant une contraction de l'activité commerciale et une fuite des investisseurs, certains acteurs économiques et politiques décident de réagir. Dès 1929, des commerçants d'Oakland se groupent au sein de la *Downtown Merchants Parking Association*. Ils décident d'offrir deux heures de parking gratuit à leurs clients. Si cette idée fait des émules, elle ne résout cependant pas tous les problèmes.³⁴ Une réflexion globale sur la régulation du trafic urbain s'impose, dans la continuité de celle conduite par William Phelps Eno dans la première décennie du XX^e siècle. Plusieurs études sont menées en 1945 par l'*American Transit Association* et le *Traffic Control and Facilitation Committee* de l'*Institute of Traffic Engineers*. Ce dernier rédige un document intitulé *Post-War Challenge to Traffic Engineers* qui est largement diffusé aux ingénieurs employés par les villes et aux responsables municipaux.³⁵ Ces rapports, ainsi que la multiplication des embouteillages, incitent certaines administrations urbaines à se doter d'une *Traffic Engineering Division*. C'est chose faite à Miami en octobre 1945. Six mois plus tard, 37% des villes de plus de 50.000 habitants disposent d'un tel service.³⁶

Parallèlement, de nombreuses cités décident de planifier sur le long terme le développement de leur voirie. La ville de San Francisco rend son projet public le 13 décembre 1948. Évalué à 250 millions de dollars, il doit couvrir les besoins de circulation de la ville pour les vingt ans à venir. La construction de parkings à plusieurs niveaux dans le centre des affaires et l'installation de parcmètres sont projetées pour faciliter le stationnement. Pour limiter les embouteillages, on envisage aussi de supprimer de nombreuses intersections grâce à la création de rues à sens unique. Il est également prévu de réaliser 37 kilomètres d'autoroutes urbaines : 4 radiales menant au centre des affaires et deux périphériques, l'une encerclant le centre des affaires, l'autre entourant la ville. Les planificateurs recommandent en outre la construction d'un métro long de 16 kilomètres et le remplacement des tramways par des trolleysbus.³⁷

³². *American City*, January 1946 : 105-107.

³³. *Ibid.* 105-107.

³⁴. Harold S. Buttenheim, « City Highways and City Parking. An American Crisis », *American City*, November 1946 : 116-17, 123.

³⁵. *American City*, March 1945 : 87, 129.

³⁶. *American City*, January 1946 : 107. *American City*, April 1946 : 131.

³⁷. Henry K. Evans, « San Francisco Receives over-all Traffic Plan », *American City*, March 1949 : 131-133.

Les citoyens manifestent un regain d'intérêt pour les transports publics en raison de l'ampleur des encombrements créés par les automobiles.³⁸ À San Francisco :

City officials are agreed that the long-range need is to get more persons on faster surface or underground transportation, so that they will leave their cars at home.³⁹

Les transports publics sont surtout développés dans les villes monocentriques. La densité y est suffisamment importante pour que les usagers soient nombreux et l'investissement rentable. San Francisco, par exemple, s'est dotée d'un réseau de transports publics dès 1912. Le *San Francisco Municipal Railway* (MUNI) continue de se développer après la Seconde Guerre mondiale. En 1947, il acquiert 44 autobus doubles à soufflets. On retrouve une politique similaire à Cleveland. En 1945, la ville achète 50 trolleybus.⁴⁰ À l'inverse, les transports en commun sont peu développés dans les villes comme Los Angeles qui font le choix d'une faible densité et d'un étalement de leur territoire. L'organisation de l'espace urbain favorise ici l'utilisation de la voiture. N'oublions pas non plus que les transports en commun doivent aussi faire face à l'opposition des syndicats qui défendent l'emploi dans le secteur automobile, des producteurs de pneumatiques et des lobbies des constructeurs de voitures et des pétroliers qui font campagne pour que la priorité soit donnée à la voiture. C'est d'ailleurs ce qui se produit dans de très nombreuses villes. Cette solution s'impose d'autant plus que, les transports en commun subissant la concurrence de l'automobile, ils sont peu utilisés et donc onéreux. Pour les rentabiliser, les villes pratiquent des tarifs élevés, ce qui a pour effet de dissuader encore un peu plus les usagers, qui préfèrent utiliser leur voiture. Somme toute, l'intérêt manifesté pour les transports en commun au lendemain de la guerre ne remet pas en question la domination de la voiture. Les responsables urbains doivent donc trouver d'autres solutions s'ils veulent éviter la paralysie de leur voirie.

Ils s'attaquent notamment à la question du stationnement. Sa réglementation se fait plus stricte. À Atlanta, par exemple, il est interdit dans les rues les plus encombrées de 7 à 10 heures du matin et de 4 à 7 heures de l'après-midi.⁴¹ De nombreuses villes choisissent également de développer leurs capacités de stationnement. Les parkings gérés par des entreprises privées sont les plus nombreux mais on constate une multiplication des projets publics au lendemain de la guerre. En 1946, le conseil municipal de Kansas City (Missouri) décide de consacrer 2 millions de dollars pour construire un parc de stationnement au centre de la ville. À Dallas, les autorités envisagent de réaliser quatre parkings centraux. 5.000 places de stationnement sont en outre prévues en périphérie pour les habitants des banlieues. De là, des autobus assureraient une liaison directe avec le cœur de la cité. Le but est de réduire la circulation sur les axes reliant le centre de la ville à ses périphéries. Une même logique prévaut à Cleveland. Une ligne

³⁸. *American City*, March 1945 : 87.

³⁹. *American City*, January 1946 : 105-107.

⁴⁰. *American City*, July 1947 : 157. *American City*, March 1945 : 133. Les tramways sont progressivement remplacés par les trolleybus et les autobus à partir des années 1930.

⁴¹. *American City*, January 1946 : 105-107.

d'autobus gérée par le *Cleveland Transit System* conduit des deux parkings périphériques au centre-ville.⁴² Ces mesures ont cependant un impact limité parce qu'une majorité de citoyens préfèrent utiliser leur véhicule pour se rendre en ville.

Face à cette réalité, la majorité des villes américaines opte pour le développement des parcmètres. Oklahoma City est la première ville américaine à en être dotée en juillet 1935. Très vite, ils se diffusent dans tout le pays. En janvier 1939, 100 villes utilisent déjà des parcmètres. Six ans plus tard, 431 communes sont équipées et 400 envisagent de le faire. Environ 200.000 parcmètres sont alors en fonctionnement.⁴³ Les responsables municipaux plébiscitent ces installations parce qu'elles génèrent des revenus importants. En 1944, les parcmètres rapportent 10 millions de dollars. Dans 14 villes, on dépasse même les 100.000 dollars de revenus. C'est le cas notamment à Cleveland (251.000 dollars), San Diego (233.000 dollars) et Denver (215.000 dollars). L'investissement est rentable puisqu'en moyenne les municipalités rentrent dans leurs frais au bout d'un an. Les élus ne manquent pas d'ailleurs d'expliquer à leurs électeurs que l'argent collecté contribue à l'amélioration des services publics. Ceux de Danbury (Connecticut) font valoir que les parcmètres payent les $\frac{4}{5}$ des frais de fonctionnement des services de police et permettent de réduire les taux d'imposition tout en fluidifiant la circulation. Ceux d'El Paso expliquent que les parcmètres servent à financer un quart des dépenses de police.⁴⁴ Les responsables municipaux insistent sur cet argument parce qu'ils savent que les citoyens sont dans l'ensemble hostiles à l'installation des parcmètres. Celle-ci est vécue par les automobilistes comme une entrave à la liberté individuelle et surtout comme une taxation supplémentaire. Une heure de stationnement coûte en moyenne 5 cents, soit le prix d'un billet de bus.⁴⁵ Les citoyens sont d'autant plus opposés aux parcmètres que ces équipements ne règlent pas le problème des encombrements urbains. Au contraire, augmenter les possibilités de stationnement au centre de la ville incite les automobilistes à utiliser leur véhicule plutôt que les transports en commun, puisqu'ils espèrent pouvoir trouver un lieu pour se garer.

Faute de pouvoir fluidifier la circulation en réduisant le nombre de véhicules, les responsables municipaux décident de moderniser les infrastructures routières. Des mesures sont prises pour améliorer la sécurité. En effet, la fin de la guerre entraîne une densification de la circulation et une remontée dramatique de la mortalité. Entre septembre 1944 et septembre 1945, le nombre de tués sur les routes américaines augmente de 40%. Les accidents ont lieu sur les grands axes routiers qui traversent le pays mais aussi au cœur des villes.⁴⁶ Certaines cités cependant s'enorgueillissent d'un très faible taux de mortalité. Avec seulement huit décès pour une population métropolitaine de 130.000 personnes, Wichita (Kansas) est la ville américaine qui compte le plus faible nombre de tués sur les routes en 1946 ; un titre qu'elle détient depuis cinq ans et qui fait d'elle un modèle pour les villes qui

⁴². *Ibid.* 105-107. Harold S. Buttenheim, « City Highways and City Parking. An American Crisis », *American City*, November 1946 : 116-17.

⁴³. *American City*, January 1939 : 15. *American City*, June 1945 : 94.

⁴⁴. *American City*, March 1945 : 101. *American City*, September 1945 : 13-15.

⁴⁵. *American City*, June 1945 : 94.

⁴⁶. *American City*, March 1946 : 121.

cherchent à rendre leurs rues plus sûres.⁴⁷ Son faible taux de mortalité s'explique par les efforts entrepris par les autorités pour inculquer aux habitants, et notamment aux enfants, les règles de la sécurité routière. La ville a aussi entrepris des travaux de sécurisation sur son réseau. Elle s'est dotée de nombreux refuges pour les piétons. Elle a également amélioré l'éclairage des rues. Les citoyens en éprouvent le besoin après les *black-out* de la guerre. C'est surtout une nécessité quand on songe que plus de 50% des accidents de voitures et 65 à 75% des accidents mortels survenus aux piétons ont lieu la nuit. À volume de trafic équivalent, le taux de mortalité nocturne est 10 fois plus élevé.⁴⁸ Moderniser l'éclairage urbain rend les rues plus sûres mais contribue aussi à la beauté urbaine et permet de rendre les villes plus attractives pour les investisseurs. Un contemporain fait remarquer :

Adequate street lighting safeguards both pedestrians and motorists, protects women and children, encourages new industries, improves business, gives a town the general appearance or comfort and well-being and saves far more than it costs [...] Good street lighting increases real estate values.⁴⁹

Dans un souci sécuritaire, des améliorations sont également apportées à la signalisation. Les marquages au sol sont repeints et les plaques signalant les noms de rues sont agrandies afin que les automobilistes puissent mieux se repérer aux intersections. On espère ainsi réduire le nombre d'accidents. À Wichita, les nouveaux caractères font 10 cm de haut contre 6,25 cm pour les anciens. Environ 12.000 plaques doivent être changées.⁵⁰

Pour fluidifier la circulation et sécuriser les rues, on recourt aussi à l'automatisation. Les feux de signalisation remplacent de plus en plus les policiers aux intersections.⁵¹ À New York, le directeur du *Department of Traffic Engineering* envisage en 1950 d'installer 2.300 feux coordonnés afin de mettre en pratique le principe de l'onde verte. Si l'automobiliste roule à une vitesse normale et qu'il franchit un feu vert, tous les autres feux de son parcours seront aussi verts. Par contre, s'il roule à une vitesse excessive, il sera décalé par rapport au réseau de feux et sera rapidement bloqué par un feu rouge. On est dans la logique de la ville-réseau où les équipements sont interconnectés sur tout l'espace urbain.⁵² La fluidification de la circulation passe également par les travaux effectués sur la voirie elle-même. De nouveaux revêtements plus résistants, capables de résister aux effets cumulés du poids des véhicules et de la vitesse, sont installés. À Dallas, on recouvre massivement les rues de *hot mix asphaltic concrete* à partir de 1945.⁵³ Pour faciliter la circulation, on élargit aussi certaines rues et on perce des autoroutes au cœur même des villes.

⁴⁷. « Wichita's A-Plus Traffic Record », *American City*, July 1947 : 157.

⁴⁸. Robert Mitchell, « Do something for Pedestrians », *American City*, June 1939 : 135-37.

⁴⁹. *American City*, April 1945 : 120. Le concept de *City Beautiful* apparaît lors de l'exposition universelle de Chicago de 1893.

⁵⁰. « Wichita's A-Plus Traffic Record », *American City*, July 1947 : 157.

⁵¹. Les premiers feux tricolores électriques sont installés aux États-Unis en 1924.

⁵². T. Wiley, « Making Better Time at the Same Speed », *American City*, March 1950 : 141.

⁵³. *American City*, March 1945 : 98-99.

De nouveaux outils pour s'adapter au développement des banlieues

Les villes commencent à se doter d'autoroutes bordées d'arbres (les *parkways*) dans l'entre-deux-guerres. Western Avenue, Valley Boulevard, Imperial Highway et Santa Monica Boulevard quadrillent l'espace de Los Angeles. À New York, les travaux commencent en 1926. Vingt ans plus tard, la ville compte déjà une centaine de kilomètres de *parkways*. Le plus connu est le Riverside Drive, qui borde l'Hudson River au nord de la 72^e Rue.

Ces routes sont d'une conception différente du reste de la voirie. Afin de limiter les embouteillages et les accidents, leurs multiples voies de circulation sont séparées par un terre-plein central qui évite l'empiètement sur la chaussée des véhicules roulant dans l'autre sens. Les intersections sont en outre réduites au minimum. Outils de la fluidification de la circulation, et par conséquent du dynamisme de l'activité économique, elles ont aux yeux des décideurs une « justification économique ». ⁵⁴ À la fin des années 1930, elles gagnent aussi une dimension suburbaine et ne sont plus limitées à l'espace des villes-centres. Le 30 décembre 1940, Los Angeles inaugure le premier *suburban parkway* américain. Long de 10 kilomètres, il permet de rejoindre Pasadena. Une philosophie similaire est à l'œuvre à New York. En présentant les travaux d'extension du *Northern and Wantagh State Parkway*, qui permet d'établir une route directe entre le pont Triborough à New York et le Jones Beach State Park, Robert Moses, le responsable des travaux publics de New York, affirme : « It's an important milestone in the development of the unified networks of parkways in the metropolitan area ».

Dans un souci d'économie, les autoroutes urbaines perdent leur dimension paysagère durant la guerre. Les arbres disparaissent. On entre dans l'ère des *urban freeways*⁵⁵ et des *expressways*. Ces autoroutes rencontrent un grand succès au lendemain de la guerre. Cincinnati publie les plans de son *expressway* en septembre 1945. San Diego fait de même en décembre 1947. À New York, la *Cross-Bronx Expressway*, l'axe majeur Est-Ouest de la métropole qui relie le pont George Washington à l'*Interstate 95*, est construite entre 1948 et 1963. Quant à la ville de Chicago, elle se dote au début des années 1950 de la *Congress Street (Eisenhower) Expressway*. En 1956, les 25 plus grandes villes du pays totalisent 605 kilomètres d'autoroutes urbaines.⁵⁶

En construisant ces équipements, les Américains s'adaptent au développement des banlieues. Entre 1940 et 1950, le pourcentage de citoyens vivant en banlieue passe d'un tiers à 41,5%.⁵⁷ Le *G.I. Bill*, l'augmentation du niveau de vie, la construction de lotissements type Levittown, un accès généralisé à l'automobile permettent à un nombre croissant d'Américains de s'installer en banlieue. Désormais, beaucoup de villes-centres connaissent

⁵⁴. On trouve notamment cette idée chez Joseph Barnett, le directeur de la *Urban Roads Division (Federal Works Administration)*. *American City*, May 1945 : 13.

⁵⁵. On parle de *urban freeway* quand l'autoroute n'est pas financée par un péage, mais par exemple par une taxe sur l'essence.

⁵⁶. *American City*, September 1945 : 97. *American City*, December 1947 : 106-107. Howard P. Chudacoff, Judith E. Smith, *The Evolution of American Urban Society* (Englewood Cliffs : Prentice Hall, 1988) 264.

⁵⁷. Carl Abbott, *Urban America in the Modern Age, 1920 to the Present* (Arlington Heights : Harlan Davidson Inc., 1987) 7.

une croissance ralentie. La population de San Francisco augmente de 37,2% dans les années quarante, puis seulement de 21,4% dans les années cinquante et de 11,3% dans la décennie suivante. Boston, comme de nombreuses villes de l'Est et du Middle West, atteint son maximum de population en 1950.⁵⁸ Même si les villes-centres concentrent encore l'essentiel de l'activité économique, c'est désormais en banlieue que se situe la croissance démographique. Cela se traduit par une intensification des migrations pendulaires entre la ville et ses périphéries résidentielles. Les embouteillages, qui jusque-là se limitaient aux centres-villes, commencent à gagner les autoroutes urbaines. La situation inquiète d'autant plus les responsables municipaux que les autoroutes stimulent le développement des banlieues. Des encombrements croissants sont à craindre pour les années à venir.

Dans ce contexte, la ville ne peut plus être pensée dans le cadre étroit de ses limites administratives. Un universitaire de Boston fait remarquer en 1945:

There is growing realization of the integrating character of the region. Boston is the core city of a metropolitan area and possesses approximately one-third of its population. [...] Boston is called upon to provide municipal services for a day-time population twice the size of its own citizenry.⁵⁹

Une gestion supra-municipale des équipements s'impose. Pendant de nombreuses décennies, les responsables municipaux se sont contentés de gérer leur problème d'espace en annexant les territoires qui les entouraient. Entre 1850 et 1950, San Francisco passe ainsi de 13 à 117 kilomètres carrés. Pendant la même période, la superficie de Cleveland est multipliée par 16. L'exemple le plus célèbre est celui de New York (Manhattan) qui annexe en 1898 Brooklyn (la quatrième ville du pays), le Bronx, le Queens et Richmond (Staten Island)⁶⁰. Les annexions ont un coût important pour la ville-centre qui doit financer les équipements de ces nouveaux quartiers. Les avantages sont cependant multiples. Les annexions permettent de prendre le contrôle des infrastructures situées en périphérie, notamment des ponts et des réserves d'eau. Elles suppriment en outre les rivalités et les blocages inhérents à l'existence de plusieurs juridictions. Les politiques municipales y gagnent en cohérence ce qui permet aux villes de mieux maîtriser leur croissance. De leur côté, les communes annexées bénéficient de services (eau potable, égouts, pompiers) qu'elles ne pouvaient pas financer par leurs propres moyens. Cela se fait cependant au prix de la perte de leur indépendance. Au XX^e siècle, le rythme des annexions se ralentit. En moyenne, pour une réussite, trois échouent en raison de l'opposition des électeurs des communes annexées. Par exemple, les projets d'agrandissement de Saint Paul en 1924, de Boston en 1931, d'Atlanta en 1947 et de Milwaukee en 1950 ne se concrétisent pas. Les espaces

⁵⁸. Pierre Lagayette, *La Californie* (Nancy : Presses Universitaires de Nancy, Collection Histoire régionale des États-Unis, 1990) 119. Kenneth T. Jackson, *Crabgrass Frontier. The Suburbanization of the United States* (New York : Oxford University Press, 1985) 139.

⁵⁹. Don B. Leiffer, « Taxation proposals of the Boston contest », *American City*, April 1945 : 85.

⁶⁰. Hélène Harter, *Les ingénieurs des travaux publics et la transformation des métropoles américaines, 1870-1910* (Paris : Publications de la Sorbonne, 2001) 174-86. Kenneth T. Jackson 140.

périphériques veulent conserver leur indépendance loin de la ville-centre, de ses immigrés, de sa pollution et de son endettement. Ils le peuvent d'autant plus au lendemain de la Seconde Guerre mondiale que l'augmentation de leur population leur permet de disposer de budgets suffisants pour financer des équipements. Désormais, les annexions ont lieu essentiellement dans la Sunbelt, là où il reste encore de vastes zones peu urbanisées et non incorporées à la périphérie des villes.⁶¹ 9 des douze villes qui connaissent le gain territorial le plus important entre 1950 et 1980 sont d'ailleurs situées dans cette région. Il s'agit de Los Angeles, Houston, Dallas, San Diego, San Antonio, Phoenix, Memphis, San Jose et Jacksonville. Si on prend l'exemple du Texas, les villes de cet État sont en moyenne 10 fois plus étendues en 1960 qu'elles ne l'étaient en 1900.⁶²

Faute de pouvoir facilement annexer les territoires voisins, les villes optent pour d'autres solutions, notamment la création de districts métropolitains. Ces structures réunissent autour d'une grande ville des municipalités qui ont décidé de mener une politique commune dans un domaine spécifique, les transports ou l'adduction d'eau par exemple. Boston est une ville pionnière en la matière. Elle se dote dès 1885 d'un district métropolitain des égouts. En 1901, il fusionne avec le district de l'eau. Le nouvel organisme gère l'adduction d'eau et les eaux usées de 900.000 personnes réparties dans 17 communes du Massachusetts. On pourrait aussi citer l'exemple de Chicago qui est pourvu d'un district sanitaire en 1889 puis d'un district des parcs en 1903. Les districts métropolitains demeurent cependant rares à cette époque. Leur développement commence surtout avec les années 1920. À cette époque, Oakland, Berkeley, Alameda, Richmond, El Cerrito, Albany, Emeryville, Piedmont et San Leandro s'associent au sein de l'*East Bay Municipal Utility District*. Ces villes de la baie de San Francisco gèrent conjointement le téléphone, la fourniture d'eau potable, de lumière, de chauffage, d'électricité, leurs égouts et leurs transports publics. À Los Angeles, un *Metropolitan Water District* est créé en 1927. Il intègre notamment 2 villes du comté qui ont refusé l'annexion à la métropole : Santa Monica et Beverly Hills.⁶³ Les transports en commun sont à l'origine de nombreuses créations de districts métropolitains au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.⁶⁴ Le conseil municipal de Chicago approuve le 27 février 1945 la création d'une *Metropolitan Transit Authority*. Elle gère les transports urbains de Chicago et de 85 autres villes de l'agglomération. Au début des années cinquante, Boston et Cleveland disposent à leur tour d'un tel organisme. Des études sont aussi en cours dans de nombreuses autres villes : Los Angeles, Saint Louis ou encore Detroit. À San Francisco,

⁶¹. Seuls les habitants des zones incorporées, c'est-à-dire ayant reçu une charte de l'État fédéré et bénéficiant du statut de *city*, peuvent se prononcer par un vote sur l'opportunité de leur rattachement à une autre commune.

⁶². Kenneth T. Jackson 139, 154.

⁶³. J. S. Longwell, « How Joint Action of Nine Cities Greatly Expanded Water Needs », *American City*, September 1945 : 121-23. Cynthia Ghorra-Gobin, *Los Angeles : Le mythe américain inachevé* (Paris : CNRS Editions, 1997) 40.

⁶⁴. N'oublions pas que les transports en commun ont été à la fin du XIX^e siècle le moteur de la suburbanisation. Les citadins aisés commencent à cette époque à s'installer en banlieue car ils disposent de moyens de transport pour faire l'aller-retour dans la journée entre leur domicile et leur bureau. Ils s'installent à la périphérie des grandes villes, surtout le long des lignes de tramways. Sam Bass Warner, *Streetcar Suburbs. The Process of Growth in Boston 1870-1900* (Cambridge : Harvard University Press, 1978).

elles commencent en 1946 et débouchent sur la création du *Bay Area Rapid Transit District* en 1957. Le BART est mis sur pied pour trouver une solution aux difficultés de circulation dans la baie de San Francisco et notamment à la congestion des ponts Dumbarton (1927), San Mateo (1929), Bay Bridge (1936) et Golden Gate (1937).⁶⁵ Les districts métropolitains rencontrent un vif succès parce qu'ils libèrent les responsables municipaux des contraintes inhérentes à l'existence de juridictions municipales différentes au sein de l'agglomération tout en permettant de faire des économies d'échelle. Les petites communes plébiscitent cette solution parce qu'elles peuvent bénéficier d'équipements modernes tout en conservant leur indépendance ; ce qui n'est pas le cas lors d'une annexion. En outre, le fait que le financement soit réparti entre les membres du district proportionnellement à l'usage qu'ils font du service est apprécié par les différentes parties. Des difficultés subsistent cependant. Les luttes d'influence sont parfois importantes entre les villes qui composent un district. Par ailleurs, la multiplication des districts (transports, questions sanitaires, police) au sein des agglomérations entraîne une fragmentation du pouvoir qui gêne la prise de décision. En 1954, on compte 402 entités différentes dans l'aire urbaine de Saint Louis et 960 à Chicago.⁶⁶

Des politiques d'infrastructures qui font intervenir de nombreux acteurs

La gestion de la circulation urbaine ne relève pas uniquement des administrations municipales et des districts métropolitains. Les comtés, subdivisions de l'État fédéré, ont aussi leur mot à dire en tant que responsables de l'entretien des routes. L'État fédéré est un acteur important des politiques urbaines. En effet, les villes américaines sont des espaces incorporés qui tiennent leur charte de l'État fédéré dans lequel elles sont situées. À ce titre, elles doivent respecter la législation de l'État et lui rendre des comptes, notamment en matière financière. En retour, elles reçoivent des subventions de l'État fédéré. Certains États, par exemple, mènent une politique routière très dynamique et financent la construction de nombreux équipements. En 1944, l'État de New York se dote d'un *Bureau of Arterial Route Planning* au sein du *State Department of Public Works*. Il est chargé d'élaborer un plan de circulation à l'échelle de l'État. Cela l'amène notamment en 1946 à organiser une grande enquête pour déterminer les caractéristiques des flux circulatoires à New York. Ses ingénieurs installent des dispositifs pour compter le nombre de véhicules passant en certains points et chronométrer les temps de parcours aux heures de pointe entre le centre des affaires et les limites de la ville. Ils distribuent des questionnaires aux automobilistes qui entrent dans la ville de New York et dans le quartier des affaires. Le but est de déterminer exhaustivement d'où viennent les automobiles, où elles vont, selon quel itinéraire et où elles se garent.⁶⁷ La

⁶⁵. E. Kearns, « Coordinate Transportation for Metropolitan Communities », *American City*, April 1952 : 100-101. Le BART est approuvé par les électeurs en 1962. Les travaux commencent deux ans plus tard.

⁶⁶. Carl Abbott, *Urban America in the Modern Age, 1920 to the Present* (Arlington Heights : Harlan Davidson Inc., 1987) 89.

⁶⁷. Charles Sells, « New York State's Answer to Urban Traffic Problems », *American City*, July 1948 : 72-74.

Californie est également très active. En 1947, les législateurs de l'État votent la loi Collier-Burns qui autorise le financement d'un réseau autoroutier grâce à une taxe sur l'essence.⁶⁸ Le *Highway Department*, créé dans les années trente, est rebaptisé *State Highway Department*. Le schéma autoroutier de l'État qu'il conçoit est rendu public en 1959. Il permet la réalisation d'un réseau d'autoroutes à l'échelle de la Californie, le *State Highway System*.⁶⁹

Les autoroutes réalisées par les villes et les États ont souvent une finalité qui dépasse le cadre local et régional. En 1945, par exemple, le *Pennsylvania-Lincoln Parkway* est conçu comme un lien entre le centre des affaires de Pittsburgh et l'US 30 et l'US 22, deux routes du réseau fédéral.⁷⁰ L'idée de construire un ensemble de routes à grand gabarit à l'échelle du pays remonte à la première décennie du XX^e siècle. Le *Federal Roads Aid Act* permet dès 1916 d'allouer des crédits fédéraux à la modernisation des routes. Peu de travaux sont entrepris en raison de la guerre. Cette dernière fait cependant prendre conscience qu'il est nécessaire de doter le pays d'un réseau de routes de qualité. En effet, le chemin de fer ne suffit plus pour assurer le transport des marchandises dans une économie en pleine croissance. Le développement de l'automobile dans les années 1920 rend la construction de routes encore plus nécessaire. En 1921, le Congrès vote le *Federal Highway Act* et accorde des subventions pour construire dans les États des routes à rayonnement national. Deux ans plus tard, un *Bureau of Public Roads* fédéral est créé. Il travaille à la planification d'un système national de routes qui relierait les villes de plus de 50.000 habitants. Au début des années trente, les automobilistes peuvent déjà emprunter de grandes routes comme la *Dixie Highway* qui permet d'aller de Chicago à Miami Beach, l'*Atlantic Coastal Highway* qui relie la Nouvelle-Angleterre à Miami ou encore la *Bankhead Highway* qui traverse le pays de Washington, DC à Atlanta puis San Diego.⁷¹

La Seconde Guerre mondiale accélère le processus. Grâce au vote du *Defense Highway Act* en novembre 1941 et du *Federal Aid Highway Act* en 1944, l'État fédéral finance $\frac{1}{4}$ des travaux entrepris sur les grandes routes américaines. Le Congrès consent à ces dépenses parce qu'en améliorant les routes qui relient les principales villes du pays, on réduit les temps de transport des productions destinées à l'effort de guerre. En 1945, 125 millions de dollars sont alloués par le biais du *Federal Aid Highway Act*.⁷² Ce sont les prémices du *Federal Interstate Highway Act* (ou *National Highway Act*) de 1956. Cette loi crée le *National System of Interstate and Defense Highways* qui relève de la *Federal Highway Administration* (FHWA) du *Department of Transportation* (DOT). L'État fédéral s'inspire des méthodes mises en œuvre par l'État californien. Il accepte de financer à 90% un réseau national d'autoroutes, long de 60.000 kilomètres, qui s'organise autour des

⁶⁸. Certains États optent par contre pour l'instauration de péages parce qu'ils n'ont pas les budgets suffisants pour financer une telle infrastructure. C'est le cas de l'Illinois en 1945.

⁶⁹. Ce service prend le nom de *California Department of Transportation* (Caltrans) dans les années 1970. Cynthia Ghorra-Gobin 86.

⁷⁰. *American City*, March 1945 : 80-81.

⁷¹. Howard P. Chudacoff 215, 293.

⁷². A. A. Bebee, « Sharing the \$125,000,000 Appropriation », *American City*, April 1945 : 109.

principales villes du pays.⁷³ Ses dépenses pour les autoroutes passent de 79 millions de dollars en 1946 à 429 millions en 1950 et 2,9 milliards en 1960.

Depuis la crise des années trente, l'État fédéral est devenu un partenaire incontournable des pouvoirs locaux, et notamment des administrations urbaines. Les villes appellent désormais de leurs vœux les financements fédéraux. Par exemple, la Conférence des maires se réunit le 22 février 1945 afin de demander aux sénateurs que les sommes allouées pour les travaux publics par le titre V de la loi sur la reconversion soient plus importantes. Au 31 décembre 1945, les fonds fédéraux consacrés aux travaux publics de l'après-guerre se chiffrent à 565 millions de dollars. Environ 15,6 millions sont destinés aux routes et 19,4 millions aux ouvrages d'art, sans compter les subventions qui relèvent du *Federal Aid Highway Act*. Même les villes des États du Sud, traditionnellement hostiles à l'intervention de l'État fédéral, recherchent ces subventions. C'est le cas notamment de la ville de Houston.⁷⁴ Depuis les années 1930, l'État fédéral contribue de manière importante au développement urbain par les équipements qu'il construit et/ou finance.

Les politiques d'infrastructures routières menées dans les villes font finalement intervenir de nombreux acteurs publics : les membres de l'administration municipale, du district métropolitain, du comté, de l'État fédéré et même de l'État fédéral. Les États-Unis étant une démocratie de participation, les usagers ont également leur mot à dire. Ils peuvent se prononcer sur les grands chantiers à venir lors des référendums locaux. Les propriétaires font aussi entendre leur voix par le biais des comités de zonage quand ils ne recourent pas aux médias pour faire pression sur les élus. Il leur arrive de faire campagne contre la construction de routes qui risquent de provoquer des encombrements et des nuisances sonores à proximité de leur domicile. Plus fréquemment, ils apportent leur soutien aux infrastructures routières qui fluidifient la circulation et réduisent leur temps de transport tout en stimulant l'économie de la ville. Ils sont soutenus dans ce combat par les chambres de commerce locales. Les hommes d'affaires s'intéressent beaucoup aux questions de circulation. En effet, une voirie de piètre qualité gêne l'activité économique. Au contraire, des rues larges et roulantes sont un atout, surtout si elles mettent la ville en contact avec le reste de l'État voire du pays. Certains entrepreneurs sont encore plus directement concernés. Il s'agit des entrepreneurs de travaux publics qui travaillent pour les villes et des gestionnaires de sociétés de transports en commun et de parkings privés. La multiplicité des acteurs qui interviennent dans la définition des politiques urbaines de circulation témoigne de l'importance qu'a cette question dans les villes américaines au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

⁷³. D'ailleurs, les villes raccordent progressivement leurs réseaux d'autoroutes urbaines aux autoroutes inter-États.

⁷⁴. American City, March 1945 : 3-5. Bruce J. Schulman, *From Cotton Belt to Sunbelt. Federal Policy, Economic Development and the Transformation of the South, 1938-1980* (New York : O.U.P., 1991).

Conclusion

Jusqu'aux émeutes urbaines des années 1960, les questions sociales ne préoccupent guère ni les responsables politiques et économiques ni la majorité des citoyens. La priorité est donnée aux équipements de travaux publics et notamment à la voirie. Cette politique rencontre d'autant plus de succès que les villes bénéficient d'un contexte économique favorable et peuvent compter sur l'aide du gouvernement fédéral. Depuis les années trente, l'État fédéral est devenu un partenaire à part entière des villes. Si les acteurs changent au fil des années, les motivations des citoyens, elles, évoluent peu. En règle générale, les grands travaux sont destinés à résoudre une situation de crise.⁷⁵ Ici, il s'agit des embouteillages urbains. Ils contribuent aussi à la prospérité de la cité en facilitant l'activité économique et en attirant les investisseurs. Ils permettent également d'améliorer les conditions de vie des citoyens. La circulation devient plus fluide, et la mobilité intra-urbaine s'amplifie, ce qui favorise l'installation d'un nombre croissant de citoyens dans les zones suburbaines des agglomérations. Paradoxalement, ce sont les banlieues qui profitent le plus des grands chantiers routiers alors que ces derniers ont été imaginés et financés pour l'essentiel par les villes-centres. La construction de nouvelles routes, et notamment d'autoroutes urbaines, contribue à façonner une nouvelle géographie urbaine. Non seulement, elle accélère la suburbanisation résidentielle et économique des États-Unis mais elle renforce aussi les villes les mieux équipées, comme Atlanta, au détriment des centres urbains qui ont peu modernisé leurs infrastructures routières.

⁷⁵. À la fin du XIX^e siècle, par exemple, les villes sont confrontées régulièrement aux épidémies et aux incendies. Elles doivent aussi faire face à l'arrivée massive d'immigrés et à un encombrement croissant de leurs rues. Pour améliorer leur situation sanitaire et répondre à l'augmentation des besoins en équipements publics, elles développent leurs services de lutte anti-incendie et construisent des réseaux d'adduction d'eau et d'égouts, des parcs urbains et des ouvrages d'art comme le pont de Brooklyn. Sur cette question, on consultera : Hélène Harter, *Les Ingénieurs des travaux publics et la transformation des métropoles américaines, 1870-1910* (Paris : Publications de la Sorbonne, 2001)