

Comment résoudre nos problèmes routiers de la façon la plus rapide et la plus économique

par **F. CAMPUS** Professeur à l'Université de Liège

Extraits d'une conférence faite le 17 mai 1963 à la Maison de la Route et du Génie Civil à l'occasion de l'Assemblée générale de la Fédération Routière Belge.

door **F. CAMPUS** Leeraar bij de Universiteit van Luik

Uittreksels van de voordracht gehouden op 17 mei 1963 in het Nationaal Centrum voor Wegen- en Burgerlijke Bouw ter gelegenheid van de Algemene Vergadering van de Belgische Wegenfederatie.

Le Professeur Campus commence par exposer les circonstances qui l'ont amené à accepter de faire une conférence à la demande et sous les auspices de la Fédération Routière Belge.

En vertu de la liberté académique, qui est le privilège suprême de l'Université, je ne suis pas obligé d'enseigner ce qui se fait, mais ce qui devrait être fait. D'autre part, l'enseignement universitaire ne doit pas, ne peut pas être traditionnel ni livresque; il doit être d'expérience personnelle dans toute la mesure du possible et progressiste, tourné vers l'avenir et non ancré dans le passé. Les ingénieurs civils des constructions formés avant la dernière guerre occupent actuellement des postes de grande responsabilité. Ceux qui sont diplômés actuellement seront des chefs à la fin du siècle.

Mon enseignement des routes était en avance sur son temps en 1926.

A la veille de mon admission à l'éméritat, je puis avec un sentiment mitigé de satisfaction et de regret constater qu'il l'est encore.

Et si je n'ai pas changé d'avis depuis 37 ans, c'est que je n'ai eu aucune raison de modifier mon enseignement sur ce point.

Car rien de ce dont j'ai été le témoin dans ce laps de temps n'a eu pour effet de confondre mes idées et

tous les palliatifs utilisés en vain n'ont fait au contraire que les justifier d'avantage.

Dès lors, en intitulant mon allocution :
Comment résoudre nos problèmes routiers de la façon la plus rapide et la plus économique »
quoi que l'on puisse en penser, je dis exactement ce que je pense, à la suite de ce que j'ai pu réaliser avec un succès complet de 1920 à 1926 dans le Territoire de la Sarre et qui a continué à y fonctionner après mon départ jusqu'en 1935.

Le Professeur Campus expose ensuite quelle était la situation routière déplorable qu'il avait trouvée à son arrivée dans le Territoire de la Sarre.

Le Département des Finances de la Commission de Gouvernement de la Sarre prétendait s'en tenir aux budgets antérieurs et les crédits proposés étaient une fraction infime de ce qui était nécessaire.

Or, l'Administration des Mines domaniales françaises se motorisait rapidement et protestait vivement contre l'état des routes. La nouvelle situation politique et économique provoquait un accroissement rapide du parc automobile, très faible en 1920, mais quintuplé en 1925, avec plus d'un tiers de poids lourds. Les perspectives étaient donc celles d'une accélération de la ruine du réseau routier et de l'avènement d'une situation insupportable.

Il était clair qu'elle ne pouvait être résolue par la voie des crédits budgétaires annuels, ordinaires ou extraordinaires, d'ailleurs totalement insuffisants et ne permettant aucun programme d'ensemble ni d'organisation technique.

Des offres d'un emprunt américain avaient été faites. Elles augmentaient les dépenses nécessaires de fortes charges financières. Elles ne permettaient aussi que des perspectives limitées de durée entraînant des risques d'inefficacité et de gaspillage.

La situation était critique pour la Direction des Travaux Publics. Les usagers de la route et particulièrement la Direction des Mines Domaniales exerçaient une vive pression pour qu'il soit remédié rapidement et efficacement à la situation.

C'est dans ces conditions que M. LAMBERT, membre de la Commission du Gouvernement chargé des Travaux Publics, Chemins de fer, Postes, Télégraphes et Téléphones, proposa à la Commission du Gouvernement mon projet de création d'un Office de la Route et en obtint l'approbation par décret.

Cet office comprenait deux sections, celle de la circulation et celle de la construction.

La section de la circulation était chargée de l'étude, du recensement, de la réglementation et de la surveillance de la circulation, de la signalisation, du classement des routes, quelles qu'elles soient, au point de vue de l'importance de la circulation, de la perception des recettes et de leur répartition entre toutes les routes au prorata de leur importance.

La section de la construction était chargée de la reconstruction, de l'amélioration, de l'entretien et du développement du réseau routier relevant de la Commission du gouvernement et de conseiller et de superviser les mêmes travaux pour les voiries des cercles, des villes et des communes; de veiller notamment qu'elles utilisent bien et uniquement à des travaux de voirie les quote-parts qui leur étaient versées sur les fonds de l'Office de la Route.

En principe, il n'y eut pas de réforme juridique du régime des routes, qui continuèrent à relever de leurs juridictions d'origine. Toutefois, l'Administration des Forêts, dépendant du Département des Finances, demanda la gestion par l'Office de la Route de 102 km de routes forestières présentant quelque importance pour la circulation générale. D'autre part 66,600 km de routes appartenant aux cercles et aux communes furent repris par conventions spéciales, pour des raisons techniques d'amélioration et d'entretien. Le réseau total relevant de la Commission du Gouvernement, y compris les routes forestières, fut ainsi porté à 517 km, en augmentation de 48 % par rapport au réseau repris initialement.

Les routes d'appartenance quelconque, ayant de l'importance pour la circulation générale, furent divisées en 6 catégories, d'après l'importance recensée de la circulation, recensement permanent entraînant la révision annuelle du classement. Le total de ces routes s'élevait à 1.201 km dont 444,5 km de routes d'Etat.

Le développement rapide de la circulation automobile entraîna un accroissement annuel de recettes, qui permit la réalisation d'un programme progressif de reconstruction, d'entretien, d'amélioration et de développement du réseau routier. Les tracés furent améliorés où c'était possible; les largeurs portées au moins à 6 m, les profils améliorés, les empiètements remplacés sur les tronçons les plus importants par des revêtements plus durables, plus roulants et non poussiéreux (à l'époque des petits pavés en basalte de qualité).

Le progrès fut très rapide et très économique. Lorsque je quittai la Sarre le 1^{er} mai 1926 pour me consacrer uniquement à ma chaire de l'Université de Liège que j'occupais depuis décembre 1925, non seulement le réseau routier du Territoire de la Sarre était le meilleur de toutes les régions voisines allemandes, françaises ou luxembourgeoises, mais on avait commencé à y introduire les revêtements modernes aux liants hydrocarbonés et les enduisages périodiques des routes à circulation moyenne. En outre, des programmes avaient été établis d'améliorations concertées des itinéraires internationaux et pour la construction différée de nouveaux itinéraires, en rapport avec les perspectives d'aménagements régionaux et urbains que l'on pouvait envisager à l'époque, déterminées principalement par l'évolution probable des sièges d'extraction minière.

Tout cela résultait du fonctionnement normal, effectif et efficace d'un service routier autonome et responsable, non entravé dans son activité et assuré des ressources nécessaires, croissant avec l'activité économique à laquelle il apportait son propre accroissement. Pendant ma présence en Sarre, l'accroissement annuel des recettes fut d'environ 25 %.

Je me borne à l'essentiel sans entrer dans les détails et l'essentiel, c'était les recettes propres, autonomes, perçues directement et avec le minimum de frais de perception.

L'idéal eût été un droit sur les carburants. Ceci ne put être obtenu, parce qu'un tel droit était considéré juridiquement comme un impôt, un droit d'accise. Il aurait d'ailleurs dû être tempéré d'une taxe en rapport avec le poids des véhicules, qui constitue un facteur prépondérant des frais d'établissement et d'entretien des routes.

Les lois en vigueur dans le Territoire de la Sarre et qui le restaient d'après le traité de Versailles, fixaient le principe de l'obligation des usagers de contribuer au maintien des routes en état de viabilité. Une loi allemande de 1902, analogue à une loi française du 22 juillet 1889, permettait aux administrations chargées de l'entretien des routes de réclamer des indemnités aux entreprises riveraines.

Ce n'est en somme qu'une survivance modifiée de l'ancienne corvée en nature. Sans doute, les usages, coutumes et lois belges doivent-ils connaître les mêmes principes.

Mais il s'agit là de mesures individuelles, qui ne sont applicables que si la circulation est peu intense.

L'accroissement explosif de la circulation automo-

bile ne permet plus leur application que sous forme de péage ou sous forme statistique.

Le péage n'a pu être envisagé, bien que c'eût été le mode de rémunération le plus exact du service rendu, identique à celui en vigueur aux chemins de fer et sur la Sarre canalisée. Mais il n'aurait pas été accepté par la population et il entraînait des frais de perception trop élevés.

Il fallut donc adopter la méthode statistique, la moins parfaite théoriquement, mais la plus simple, la plus économique et la plus commode pratiquement.

Un barème à 13 postes fut dressé, allant du véhicule de tourisme le plus léger au camion le plus lourd, variant suivant une certaine formule, d'après la puissance effective du moteur, le poids en charge et à vide et la nature ainsi que le nombre des bandages. On se rend compte qu'une telle formule peut être non seulement efficace, mais qu'elle peut avoir une action sélective sur les caractéristiques des véhicules. Par exemple, au début, la plupart des poids lourds de l'époque avaient des jantes à bandages pleins, qui dégradaient très fortement les routes.

La taxe était majorée de 110 % par rapport aux bandages pneumatiques. Aussi ceux-ci remplacèrent-ils bientôt les bandages pleins, qui étaient cependant défendus à l'époque par de puissantes sociétés.

Les taxes de circulation, ainsi établies et perçues, représentaient somme toute la rémunération des services rendus aux usagers par l'Office de la route.

Ces services étaient :

la reconstruction, l'amélioration, l'entretien en état de viabilité et le développement de tout le réseau routier ayant quelque importance au point de vue de la circulation (y compris les ouvrages d'art); la signalisation routière;

les travaux accessoires : plantations, accotements, fossés, etc...;

la réglementation et la surveillance du trafic;

l'administration générale des routes.

Ce système a fonctionné parfaitement, avec un personnel peu nombreux mais convenablement payé, animé d'un esprit efficace de service public et qui y a même apporté un véritable enthousiasme, né du sentiment de la nouveauté, de l'utilité et du succès, de la satisfaction du public et de la comparaison avantageuse avec les réseaux voisins, enfin peut-être simplement à cause de l'absence de l'insatisfaction que cause la situation d'être chargé d'une tâche dont on se voit par ailleurs refuser les moyens.

Le Professeur Campus expose alors ce que furent les démarches et les tentatives infructueuses effectuées pour établir en Belgique des institutions analogues à celles qui firent merveille dans le Territoire de la Sarre.

Comme on peut en juger, en dépit des exhortations du Roi Albert, il n'y avait pas de volonté commune, seulement quelques efforts personnels. Pour ma part, je n'ai jamais pensé qu'un homme seul peut constituer

un groupe de pression, même si ses idées sont justes et conformes à l'intérêt général. Mais un homme seul peut rester ferme dans ses convictions, garder confiance en soi et même avoir foi dans l'avenir.

C'est ce que j'ai fait en poursuivant imperturbablement mon enseignement à l'Université de Liège, sur la base de mon expérience personnelle et dans l'accomplissement strict de ma fonction. De temps en temps, l'occasion m'a été offerte de rappeler mon point de vue en public, notamment par l'Association Permanente des Congrès Belges de la Route, en dernier lieu à la séance d'ouverture du Congrès de Liège en 1958. Faisant allusion au Fonds des Routes, je disais notamment que le problème des routes est ordinaire et permanent et qu'il ne peut être résolu par des moyens spéciaux et temporaires.

Je comprends que depuis lors, la situation s'est encore aggravée. En 1928, je disais à un journaliste du *Journal de Liège*, tous deux disparus, que le Fonds des Routes de 1927 serait dissipé en poussière. C'était une prophétie facile. Il se pourrait que les souscripteurs aux emprunts du nouveau Fonds des Routes commencent à avoir le sentiment que leurs fonds n'ont pas conduit aux résultats qu'ils en espéraient. Quant à la création d'une Intercommunale au moyen des agents de l'administration des routes et aux frais de celle-ci en dernière analyse, que faut-il en penser?

Comme aussi des projets établis par des organismes privés en se servant d'ingénieurs transfuges de l'administration? Sommes-nous vraiment si riches?

Là-dessus, un hiver rigoureux sans précédent est venu prouver la fragilité de nos routes qui, pour n'être pas colossales, n'en ont pas moins des pieds d'argile, argile qui est gélique.

Si ce sont toutes ces déceptions qui me valent aujourd'hui l'honneur d'un appel de la Fédération Routière Belge, je n'en éprouve que du regret, car je ne suis pas un prophète de malheur, mais seulement un homme de bonne volonté. Permettez-moi donc de rester réservé, car je ne me dissimule pas les difficultés considérables que peut rencontrer dans la situation actuelle une réforme de la nature que je propose. Il faut pour la réussir une résolution, une foi et une volonté d'aboutir qui n'existent peut-être pas davantage qu'en 1927. Surtout si l'on veut résoudre tous les problèmes à la fois. **Or, la route est actuellement à la base de tous les développements.**

Permettez-moi seulement d'exprimer l'avis que si une initiative devait être entreprise, qu'on veille à la préparer soigneusement, à ne rien laisser au hasard et à y associer tous les organismes intéressés à la route de quel que manière, sans en oublier aucun.

Quoi qu'il en soit, je ne vous présenterai pas ici un programme, encore moins un projet. Je ne l'ai jamais fait, cela n'est pas mon affaire et je crois que l'on peut avoir confiance dans les responsables. Je fais mon enseignement et, légitimement, j'en professe les principes acquis d'expériences personnelles. Je n'ai rien à faire de plus spontanément et le concours qui m'a été

demandé en 1927 n'a pu surmonter les obstacles. Cependant, depuis lors, le déphasage entre l'administration traditionnelle et le développement technique n'a cessé de croître.

Je voudrais seulement dissiper quelques idées que l'on a pu me prêter à tort. Je n'ai jamais envisagé une mise en société privée des routes nationales. J'ai publiquement fait remarquer en 1928 que c'eût été une absurdité.

Je n'ai aucune objection de principe au sujet des routes à péage, mais je suis assez sceptique au sujet de leurs perspectives en Belgique.

Je n'avance pas non plus le moins du monde qu'il faille confier le service des routes à ce que l'on appelle en Belgique un parastatal.

Je ferai simplement remarquer que l'Office des Routes du Territoire de la Sarre était un service public, formé uniquement d'agents du gouvernement et sans aucune intervention, même consultative, de personnes ou d'organismes privés. Enfin, je ne crois pas opportun d'employer le terme de Régie, parce qu'il inquiète les entrepreneurs, qui se croient menacés de travaux effectués en régie propre, ce que l'Office n'implique nullement. Les mots ont donc de l'importance.

Il s'agit essentiellement de donner à l'Administration des Routes un statut de service public autonome, c'est-à-dire de lui permettre de recevoir une rémunération pour les services rendus, qui en couvre les frais et permette de les étendre selon les nécessités économiques.

La création de la Société Nationale des Chemins de fer Belges par Emile FRANCOU, à une époque de grande nécessité, n'a pas ébranlé les bases de l'Etat Belge, mais elle a sauvé l'économie du pays.

Si cette Société Nationale est en déficit, ce n'est pas parce qu'elle est mal gérée en principe, mais en partie certes à cause de toutes les restrictions et des charges politiques qui grèvent sa gestion.

La Régie des Télégraphes et des Téléphones a été un succès et fait tenir à notre Pays un rang honorable dans les télécommunications, au bénéfice de son économie.

Un organisme moins connu est l'Office de la Navigation, créé sur proposition de la Commission nationale des Grands Travaux. Je ne dévoilerai aucun secret en vous disant que j'en ai été le promoteur, à l'instar de l'Office de Navigation que j'avais créé dans le Territoire de la Sarre en 1920.

Le Conférencier s'étend ensuite sur les réalisations de cet Office et narre ses avatars.

Créé aussi contre le gré de l'Administration et connaissant d'ailleurs des entraves et des restrictions, il n'a pas non plus ébranlé les bases de l'Etat Belge, mais il a rendu d'énormes services à l'économie. Il y règne d'ailleurs un esprit de service public qui est à peu près étranger à toutes les autres administrations et qui provient du contact avec la vie.

On peut appliquer les mêmes méthodes aux routes. Le succès financier est certain, aussi l'économie à tous

les points de vue, par l'efficacité des dépenses et la suppression des gaspillages que constituent les travaux peu durables, prétendument économiques, mais tout à fait précaires, finalement coûteux et insatisfaisants.

Le conférencier explique ensuite ce qu'il pense de l'importance de l'infrastructure des routes et ce qu'il enseigne à ce propos.

Tout cela devrait être possible pour un Office de la Route, vraiment autonome, c'est-à-dire non soumis à des restrictions directes politiques, administratives et financières, et pourvu de recettes définies en rapport avec le volume de la circulation.

Il ne s'agit pas là d'une formule magique, mais d'une voie simple, raisonnable et possible. Par l'action régulière, continue et immédiate qu'elle permet, en cas d'autonomie réelle et d'absence d'entraves, elle est non seulement la plus économique, mais aussi la plus rapide, car elle n'est pas soumise à des délais ou à des aléas de temps.

Elle fait supporter une grande partie des charges de la voirie par l'usager actuel, ce qui est honnête. Notre postérité n'appréciera certes pas du tout que nous lui ferons supporter une partie importante des charges financières résultant de nos erreurs et de notre incohérence, marquées dans les imperfections du réseau routier que nous lui lèguerons. Le développement incessant de la route lui apportera en outre, on peut en être assuré, des charges futures qui ne seront pas moindres qu'à présent.

En Italie, la plupart des autoroutes sont construites par de puissantes sociétés privées. Les péages assez élevés, de l'ordre de 80 centimes par kilomètre, n'empêchent pas qu'elles soient très fréquentées. Mais l'A.N.A.S. (Azienda Nazionale Autonoma Stradale) en construit également; elle construit, améliore et entretient toutes les routes nationales grâce à une partie des taxes de circulation qui lui est allouée.

Il n'est pas douteux qu'un Office de la Route serait en Belgique susceptible de construire les autoroutes d'une manière accélérée, en recourant éventuellement à l'emprunt pour ce que l'on peut considérer comme un investissement durable, c'est-à-dire l'assiette et la majeure partie de la fondation, si celle-ci est suffisante.

Un office autonome de la Route pourrait recourir à des bureaux d'études privés pour les prestations dépassant ses propres missions normales, mais devrait constituer ses propres services d'études, d'exécution, de surveillance et d'exploitation, grâce à un corps de techniciens convenablement rémunérés et encouragés à travailler dans un esprit actif de service public.

Il ne faut pas se dissimuler sous ce rapport que le recrutement d'un personnel de haute qualité à tous les degrés, productif, ayant le sens des responsabilités et de l'ardeur à la tâche ne pourra être obtenu que moyennant des incitations et des garanties réelles et ne sera en tout état de cause pas facile. C'est précisément pour cela qu'il ne faut pas attendre davantage, ce sera encore plus difficile plus tard.