



Avis A.1056

sur le projet de plan de développement de la desserte ferroviaire en Wallonie pour la période 2013-2025, sur la politique ferroviaire et sur la politique de transport de la Région wallonne

Adopté par le Bureau le 5 décembre 2011

1. Rétroactes

Le 13 décembre 2010, le CESW adressait au Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité, Monsieur Philippe Henry, une invitation à venir présenter les axes prioritaires de sa politique en matière de transport et de logistique. Le 2 février 2011, la Commission « Mobilité – Aménagement du territoire » a pu entendre à ce propos les représentants du Cabinet du Ministre. A cette occasion, la Commission était informée du lancement d'une étude visant à l'établissement d'un plan de desserte ferroviaire pour la Wallonie, tant pour les personnes que pour les marchandises.

Ce projet de plan est élaboré conformément à un engagement du Gouvernement wallon exprimé dans sa Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, laquelle stipule que « *le Gouvernement établira un plan de développement de la desserte ferroviaire, en adéquation avec le SDER. Ce plan sera établi en 2010 et présidera aux orientations ferroviaires prioritaires. Il sera évalué par le Gouvernement chaque année et démontrera une contribution chiffrée aux objectifs environnementaux et de mobilité.* »

Le 31 octobre 2011, le Ministre Henry invitait différents organismes représentatifs dont le CESW, à une présentation organisée le 9 novembre 2011 de ce projet de plan de développement de la desserte ferroviaire en Wallonie pour la période 2013-2025, réalisé par le bureau d'études Tritel et intitulé « Le transport ferroviaire : un atout structurant pour la Wallonie ». Par la même occasion, le Ministre lançait une procédure de consultation des organismes concernés, en les invitant à formuler leurs remarques et propositions d'améliorations sur le projet de plan et à venir les présenter le 7 décembre 2011.

Entre-temps, la Commission « Mobilité – Aménagement du territoire » du CESW a entendu le 13 octobre 2011 Monsieur Guy Vernieuwe, Manager « Stratégie, Affaires internationales et IT » d'Infrabel, de manière à faire le point sur les investissements prévus en Wallonie dans le cadre du plan pluriannuel 2001-2012 et entendre la vision d'Infrabel sur les projets d'infrastructure de son plan pluriannuel 2013-2025.

2. Avis

Si la demande d'avis adressée par le Ministre Henry porte exclusivement sur le projet de plan de développement de la desserte ferroviaire en Wallonie, le CESW préfère néanmoins apporter une contribution plus globale sur la politique ferroviaire en Wallonie, recadrée dans le contexte d'une politique intégrée des modes de transport qui reste toujours à définir.

En effet, il semble primordial au CESW de ne pas cantonner le débat au projet de plan soumis à consultation et à la sélection de projets d'infrastructures qui en découle, mais de le globaliser en abordant la question de la politique régionale de transport. Cette logique n'empêche toutefois pas le CESW d'apporter en premier lieu certains commentaires à l'égard du projet de plan proprement dit.

a) Le projet de plan de développement de la desserte ferroviaire

Une étude rigoureuse de qualité

Le CESW tient avant tout à saluer la qualité et la rigueur du projet de plan élaboré par le bureau d'études Tritel. Il se réjouit de voir la Région enfin dotée d'un outil d'aide à la décision en matière ferroviaire, qui puisse lui servir de référentiel et de point d'appui dans le processus de consultation des Régions relatif au plan pluriannuel d'investissements du groupe SNCB.

Le projet de plan, loin de se limiter à cerner une série de projets d'infrastructures prioritaires, passe en revue avec cohérence les grands enjeux relatifs au rail, tant pour les voyageurs que pour les marchandises, que ce soit en matière de ponctualité, de sécurité, d'attractivité, d'accueil, d'infrastructures ou encore de gouvernance. Il dénonce par ailleurs sans complaisance les manquements dans la politique de planification des transports menée jusqu'à présent, qui ont induit « *une approche technique et infrastructurelle, et non une approche centrée sur les besoins* ».

La question de la gouvernance retient particulièrement notre attention, vu qu'il y est fait état de la nécessité de mener, ainsi que le CESW le réclame depuis de nombreuses années, une politique volontariste et cohérente de transport.

De ce fait, le CESW rejoint également le constat selon lequel, à politique inchangée, la Région restera dans l'incapacité d'exploiter son potentiel, et l'idée que la Région doit réellement se positionner face au groupe SNCB tout en exploitant au mieux ses compétences en lien avec le transport (mobilité, aménagement du territoire, fiscalité,...).

L'étude vient clairement démontrer combien le manque d'attention porté par les autorités publiques wallonnes au devenir ferroviaire de la Région, du fait qu'il s'agit d'une compétence fédérale, s'avère aujourd'hui fortement préjudiciable, au travers notamment de l'état vétuste de diverses infrastructures ou du matériel roulant, ou de la qualité médiocre de la desserte de certaines zones. Or la Région figure bien au rang des acteurs de la politique ferroviaire, et est identifiée par l'étude comme « *l'acteur principal en mesure de mettre sur pied une politique de multimodalité* » pour le transport de marchandises.

Des pistes d'améliorations à apporter à l'étude

Le CESW a relevé certains manquements ou certaines approximations dans l'étude qui mériteraient d'être pris en compte. Ces quelques réserves émises sur l'étude ne viennent aucunement remettre en cause sa qualité, soulignée préalablement.

- S'il est exact que la Wallonie dispose toujours de la majorité des points-frontières du pays, il conviendrait de nuancer ce constat en faisant apparaître le fait que certains d'entre eux constituent l'extrémité d'un court tronçon wallon d'une grande ligne située essentiellement en territoire flamand. Or les redevances d'utilisation de l'infrastructure sont affectées en fonction de la localisation des kilomètres parcourus, ce qui a toute son importance vu que les Etats se désengagent progressivement du trafic de marchandises.
- Le schéma d'exploitation proposé dans le projet de plan semble exclusivement limité aux contours de la Wallonie, mais il ne peut se concevoir sans tenir compte de ses importantes répercussions sur l'organisation ferroviaire dans les deux autres Régions du pays.
- L'étude ne réserve qu'une place timide au transport de conteneurs, à l'heure où les grands ports maritimes européens annoncent pourtant des objectifs ambitieux en termes de report modal pour acheminer les conteneurs vers la zone portuaire ou vers son hinterland.

- L'étude omet certains volets connexes au rail en matière de stationnement dans ou aux abords des gares, de plates-formes multimodales pour les voyageurs,...
- L'étude n'intègre pas suffisamment le cadre européen défini dans le Livre blanc de la Commission européenne sur les transports à l'horizon 2050 (« *Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources* »), lequel vient pourtant tracer des lignes directrices à suivre en matière de transport pour atteindre certains objectifs environnementaux au niveau européen. Or il convient de privilégier avant tout les infrastructures soutenues par le schéma directeur européen, que ce soit les corridors pour les marchandises ou des plates-formes multimodales à l'échelon interurbain pour les voyageurs.
- L'étude met le cas de la Suisse en exergue, abordé uniquement sous l'angle de la mobilité. Le propos tenu à ce niveau mérite d'être nuancé pour deux raisons. D'une part, le modèle suisse est la concrétisation d'une sensibilité spécifique sur le plan politique et d'un financement assuré en conséquence. D'autre part, envisager la transposition d'un tel système ne peut se concevoir sans une analyse de son impact socio-économique, notamment sur la compétitivité en regard des pays voisins. L'étude gagnerait à élargir le champ de comparaison en relevant ou en précisant d'autres exemples d'efficacité et d'attractivité du service ferroviaire. L'idée serait de relayer et défendre ces bonnes pratiques auprès des sociétés du groupe SNCB pour les inciter à s'en inspirer. Il en va de même pour la libéralisation du transport de fret, décriée pour sa contre-productivité en Belgique, mais mise en œuvre avec succès par d'autres pays.

Des lacunes imputables aux instances compétentes

Le CESW tient à émettre certains reproches plus fondamentaux en lien avec le projet de plan, qui ne sont pas imputables à l'approche suivie par le bureau d'études, mais bien à des manquements au niveau des autorités régionale ou fédérale.

- Si le projet de plan soumis à consultation répond à l'engagement du Gouvernement wallon, c'est toutefois avec un certain retard dont les conséquences ne sont pas anodines. Il est en effet dommageable de disposer aussi tardivement de cette étude pourtant initialement prévue en 2010, à un moment où chaque entité du groupe SNCB a déjà défini son propre plan pluriannuel d'investissements. Le plan global qui émanera de la compilation de ces différents plans sera certes soumis ultérieurement pour avis aux Régions. Mais il ne pourra sans doute plus qu'être infléchi à la marge, et non pas influencé ou révisé si cela s'avérait nécessaire en fonction des besoins identifiés de la Région.
- L'étude souligne l'importance de l'articulation de la politique de transport avec l'aménagement du territoire et le développement économique. Il est en effet impératif d'intégrer à la réflexion les flux potentiels liés aux perspectives en matière de zones dédiées à l'habitat ou à l'activité économique, notamment suite à l'assainissement de friches industrielles en vue de leur reconversion. Or, il était prévu que le plan de développement de la desserte ferroviaire soit établi en adéquation avec le SDER, dont la nouvelle mouture n'en est toutefois qu'au stade du diagnostic actualisé.
- La qualité de l'étude pâtit à certains niveaux du manque de données récentes (en matière de charges, d'abonnements,...). La SNCB a en effet refusé de communiquer au bureau en charge de l'étude certaines informations sous prétexte de ne pas en informer ses concurrents potentiels dans un futur marché libéralisé. Le CESW juge inacceptable que l'autorité fédérale n'impose pas à la SNCB de diffuser les statistiques dont elle dispose alors qu'elle appelle les Régions à se prononcer sur leurs priorités, et demande au Gouvernement wallon de faire le nécessaire auprès du prochain Gouvernement fédéral pour y remédier.

b) La sélection des projets d'infrastructure

Les critères à promouvoir

L'étude propose une première sélection de 34 projets d'infrastructure opérée au départ d'une analyse multicritère, qui définit et pondère différents critères de bénéfices (liés à la qualité du service, à la fréquentation et au réseau) et de coûts (liés à la réalisation et au coût d'investissement).

Le CESW n'entend pas se prononcer de manière exhaustive sur le degré de pertinence des 34 projets présélectionnés, fortement hétérogènes au regard de la portée (locale ou régionale), l'importance stratégique, les contraintes techniques ou encore le coût. En revanche, il tient à exprimer quelques lignes directrices qui, à son sens, doivent impérativement présider aux choix qui seront posés par les autorités régionales et qui engageront la Région pour une longue période. Il serait à cet égard judicieux de prendre en compte le degré de réversibilité des principaux projets dans un phasage à court, moyen et long termes, dans l'hypothèse où ils seraient amenés à être remis en cause ultérieurement, pour des raisons de mobilité, de développement territorial ou encore de financement.

Pour le CESW, dans un contexte budgétaire extrêmement délicat et incertain, la préférence doit avant tout être accordée aux projets qui jouent un réel rôle de levier pour le développement économique et social de la région. Les critères de sélection doivent être pondérés de manière à favoriser les projets qui bénéficient au plus grand nombre socialement et/ou économiquement.

- Concernant spécifiquement le fret, il convient de privilégier les infrastructures qui s'inscrivent dans les grandes dynamiques européennes de flux et de corridors. Selon ce critère, un projet tel qu'EuroCarex devrait être repris parmi les projets prioritaires, d'autant que son rôle de levier semble indéniable et qu'il s'inscrit dans la logique de déploiement logistique soutenue par la Région. De même, le CESW invite la Région à défendre ardemment l'inscription sur son territoire du projet de corridor de fret est-ouest reliant le Royaume-Uni à l'Allemagne, ainsi que le préconise l'étude, et la levée des goulots d'étranglement sur cet axe, a fortiori si son statut de corridor devait être reconnu. Enfin, la Wallonie est idéalement située pour accueillir sur son territoire une gare d'échange moderne au gabarit européen, connectant la région, ses pays voisins et le nord de l'Europe, et permettant de répondre aux normes édictées par la législation en matière de temps de conduite.
- Concernant le transport de voyageurs, le CESW recommande de mettre l'accent sur les liaisons interrégionales et infrarégionales reliant des pôles d'importance. Il se permet ainsi de citer le projet de liaison Manage – Nivelles – Ottignies – Basse-Wavre qui s'inscrit parfaitement dans cette logique et produirait un effet de levier certain en connectant trois terminus RER.

Les erreurs à éviter

Dans une logique prospective, les projets ne doivent pas être conçus sous un angle monofonctionnel, comme cela semble être le cas à l'heure actuelle pour le projet de connexion de l'aérogare de Gosselies, centré sur la desserte exclusive de l'aéroport. Ce type d'approche pourrait compromettre la desserte future de zones d'habitat ou d'activités dont le développement est en cours ou potentiellement envisageable, voire l'organisation ultérieure d'un schéma de desserte de l'agglomération. Cet argument rejoint la question de la prise en compte du développement territorial, évoquée par ailleurs, et de la nécessité d'ouvrir la perspective au-delà de la seule question ferroviaire.

Enfin, ainsi que l'étude l'illustre, il apparaît qu'à défaut de projets ferroviaires concrets à déposer, la Région s'expose au risque de voir des moyens financiers importants initialement dédiés au transport ferroviaire être affectés à des projets urbains extrêmement coûteux. Le CESW ne remet aucunement en cause la place fondamentale des gares dans le processus de revitalisation urbaine.

Mais il déplore que des moyens considérables servent à financer l'entièreté de certains projets dont la composante ferroviaire semble secondaire. Pour prémunir la Région de ce risque, le CESW plaide pour un rééquilibrage des budgets respectifs des sociétés du groupe SNCB en faveur de l'amélioration des infrastructures de base et du matériel roulant, a fortiori dans un cadre budgétaire serré.

c) Le financement du programme d'investissements ferroviaires

Clarifier les perspectives budgétaires

Le CESW a pu entendre des voix extrêmement discordantes en ce qui concerne les moyens disponibles pour la concrétisation de nouveaux projets sélectionnés sur base du plan de développement de la desserte ferroviaire. Il apparaît que la réalisation du RER bruxellois, le maintien de capacité et la concentration des cabines de signalisation accaparent l'essentiel de l'enveloppe wallonne dans le cadre de la fin de l'actuel plan pluriannuel d'investissements. Rien ne laisse présager, loin s'en faut, que d'importants montants vont se dégager pour de nouveaux projets à mener dans le cadre du futur plan pluriannuel d'investissements. Au vu de l'importance des enjeux, le CESW demande une clarification dans les meilleurs délais des moyens financiers réellement disponibles pour mener à bien la politique ferroviaire soutenue par la Région.

Rechercher des pistes alternatives de financement

Au-delà de la question du financement du plan d'investissements, il convient de se demander si le moment n'est pas venu de sortir de la logique actuelle de financement du service ferroviaire, dictée par les impératifs du groupe SNCB. La question est d'autant plus cruciale à l'heure où les restrictions budgétaires risquent d'affecter la dotation fédérale allouée au groupe SNCB. Le contexte actuel doit inciter la Région à rechercher activement des sources de financement alternatif lui permettant de mettre en œuvre sa politique de transport et de proposer aux différents usagers un réseau de qualité.

La recherche active de solutions pour le financement de nouveaux projets est tributaire de la proactivité affichée par les autorités régionales en matière de transport. Le point de vue du CESW à cet égard est développé dans le point qui suit.

d) La nécessité d'une nouvelle gouvernance

Prendre en main le dossier ferroviaire

Le Gouvernement dispose maintenant avec le plan d'un outil de qualité pour se positionner sur le plan ferroviaire, mais également pour rectifier les lacunes identifiées au niveau de la politique menée à ce jour. Le CESW se demande comment la Région compte valoriser ce plan, au-delà de l'avis qu'elle rendra dans le cadre du processus de consultation des Régions, comment elle entend en tirer les leçons et comment elle conçoit son approche de l'avenir du rail en Wallonie.

Pour le CESW, la Région doit dorénavant assumer pleinement un rôle proactif à l'égard du réseau de transport ferroviaire. Elle doit dépasser la logique actuelle de planification liée aux contingences du groupe SNCB (personnel, matériel roulant, équilibre financier,...), au sein duquel chaque société définit ses propres priorités sans offrir de réelle marge de manœuvre aux Régions. Le CESW estime qu'il convient de se préoccuper de la qualité du réseau ferroviaire wallon au-delà des intérêts spécifiques du groupe SNCB.

A l'avenir, la Région doit impérativement se soucier du devenir de son réseau ferroviaire et des orientations à lui dicter au-delà de la stratégie du groupe SNCB, en particulier au niveau du fret. Le groupe SNCB a en effet tendance à se détourner de la région pour l'organisation du trafic de marchandises et à concentrer les activités y afférentes en région flamande, en particulier sur Anvers. Or si les outils présents en Wallonie sont victimes du désintérêt du groupe SNCB, ils n'en restent pas moins essentiels pour des développements futurs d'activités et de transport en Wallonie. La Région doit se mettre en position d'offrir des outils et des services de qualité au bénéfice d'autres opérateurs que la SNCB, et ce dans un contexte libéralisé.

Envisager la régionalisation d'outils en matière de fret

A l'heure où les filiales marchandises de la SNCB sont confrontées à d'importantes difficultés économiques, il semble opportun au CESW d'engager la réflexion sur une régionalisation des plates-formes ferroviaires. Cette option pourrait s'avérer pertinente pour permettre à la Région d'assurer l'entretien et la modernisation des outils présents et les mettre à disposition des différents opérateurs en matière de fret. Le CESW invite le Gouvernement à se pencher sur cette question dans l'idée de conforter sa politique en matière de transport et de logistique et de mettre en place les conditions favorables au redéploiement régional.

Défendre les intérêts de la Région auprès des instances concernées

Des conditions favorables supposent également une harmonisation des standards de transport ferroviaire, notamment avec la France, et l'inscription de la Wallonie dans de grands corridors définis au niveau européen. Il est de l'intérêt de la Région de se saisir de ce genre de questions et de se mobiliser pour faire valoir ses intérêts auprès des instances concernées. Les autorités régionales doivent par ailleurs se montrer attentives aux projets développés dans les régions voisines qui pourraient venir concurrencer des projets wallons et compromettre leur succès.

Pour le CESW, les difficultés budgétaires actuelles ne doivent en aucun cas dispenser la Région de mettre dès à présent en place les outils politiques lui permettant de défendre au mieux sa politique de transport et faire entendre sa voix dans les instances concernées au niveau de la SNCB, au niveau fédéral et au niveau européen.

Renforcer et exploiter le regroupement des compétences ministérielles

Le CESW a réclamé à plusieurs occasions un regroupement des compétences ministérielles liées au transport au sein d'un unique portefeuille ministériel. Si ce n'est malheureusement toujours pas le cas au niveau des infrastructures modales, le CESW accueille néanmoins avec satisfaction le fait que les compétences en matière de mobilité et d'aménagement du territoire soient confiées au même ministre.

Cette opportunité doit être valorisée au mieux dans le dossier ferroviaire où il apparaît clairement, ainsi qu'il est signalé par ailleurs, que le déploiement d'un service efficace est intimement lié à la prise en compte des tendances en matière de développement territorial. En dépit de l'affectation des deux compétences au même ministre, le CESW constate un manque d'intégration de ces deux matières en citant à titre d'exemple la question de la desserte de l'agglomération liégeoise. Dans ce cas de figure, il apparaît que l'adoption du plan urbain de mobilité, élaboré sur base des potentialités de développement des différentes zones, aurait dû précéder et guider l'organisation de la desserte en transports en commun de l'agglomération, par bus, par tram et par train, dans une logique d'efficacité et de complémentarité des modes.

La définition d'un réseau de plates-formes multimodales ou l'affectation des terrains embranchés ou mouillés constituent d'autres dossiers stratégiques pour lesquels il convient de déborder du champ strict du transport et d'englober les questions d'aménagement du territoire.

Mettre en adéquation besoins, discours et moyens

Il ne suffit pas de disposer d'atouts en matière de transport pour proposer un service efficace au bénéfice des usagers. Encore faut-il se donner les moyens de concrétiser le potentiel affiché par la région. Le CESW est parfaitement conscient des difficultés budgétaires actuelles de l'Etat fédéral et des entités fédérées. Il pointe néanmoins une certaine incohérence entre le constat de besoins fortement croissants en matière de mobilité, les discours politiques vantant les atouts logistiques de la région ou prônant un report modal dans une optique de développement durable, et l'insuffisance des moyens financiers alloués à la politique de transport pour offrir des alternatives satisfaisantes au recours à la route. Le CESW juge impératif de mettre en adéquation la réalité du terrain, les intentions déclarées et les moyens financiers disponibles pour la mobilité des personnes et des marchandises.

e) La nécessité d'un plan intégré de transport

Une gouvernance de qualité doit pouvoir s'appuyer sur une vision stratégique guidant les différentes actions entreprises. Depuis une dizaine d'années, le CESW a attiré à plusieurs reprises, par le biais d'avis ou de courriers adressés aux Ministres compétents, l'attention du Gouvernement wallon sur l'urgence de définir et instaurer un système de transport intégré et performant. Il renvoie notamment à deux avis transversaux émis d'initiative en 2004, l'un sur la politique de transport (A.728), l'autre sur le transport et la logistique (A.748), qui pour l'essentiel restent pleinement d'actualité.

Le CESW regrette que ses recommandations n'ont, pour la plupart, toujours pas été mises en œuvre à l'heure actuelle. Pour rappel, et exprimé de manière très synthétique, le CESW réclame la mise en œuvre d'une politique régionale de transport plurimodale, cohérente et transversale. A cette fin, la Région doit impérativement se doter d'une vision stratégique et prospective au niveau de sa politique de transport.

Le CESW déplore que la Région continue de mener de manière dispersée des études modales (plan de développement de la desserte ferroviaire, étude sur les ports intérieurs, étude de connexions avec Rotterdam, cadastre des terrains situés le long des voies navigables, étude sur le tram liégeois,...) en dehors de tout schéma directeur. Il dénonce une nouvelle fois cette absence de plan intégré de transport autour duquel les différentes études modales devraient s'articuler. Le plan de desserte ferroviaire aurait ainsi dû s'inscrire dans la logique d'une telle vision stratégique, de même que les autres études modales menées sans interconnexions et sans réelles lignes directrices, que ce soit pour le transport de personnes ou de marchandises.

L'approche régionale en matière de transport doit chercher à proposer le meilleur moyen de répondre aux besoins des personnes et des entreprises en recourant au mode de transport ou à la combinaison de modes la plus indiquée. La valorisation des atouts wallons en matière de transport et la mise en œuvre réussie du futur plan intégré supposent un appui sur des réseaux de transport performants et interconnectés. Pour le transport de marchandises, il convient ainsi de notamment développer un réseau pertinent de plates-formes plurimodales qui tienne compte des besoins du marché. Ce réseau structurant doit être axé sur la combinaison efficace et judicieuse des quatre modes de transport, compte tenu de leur performance potentielle et de la demande considérée dans le contexte d'une économie mondialisée.

En guise de conclusion, le CESW insiste sur le fait qu'une véritable politique de mobilité exige impérativement une articulation forte avec le développement territorial, une globalisation de l'offre des différents opérateurs, une complémentarité plutôt qu'une concurrence entre les différents modes, et des investissements à la hauteur des ambitions déclarées. Ce n'est qu'à ce prix que la Région sera en mesure d'offrir des services de mobilité attractifs au bénéfice des différents usagers (voyageurs ou entreprises, régionaux ou extérieurs), et d'exploiter pleinement son potentiel en la matière au service du redéploiement régional durable.

Vu les délais extrêmement courts accordés pour rendre cet avis, le CESW précisera sa position à l'égard des principaux projets d'infrastructure programmés dans le cadre de la prochaine consultation relative au plan pluriannuel d'investissements 2013-2025 du groupe SNCB, et en proposera une analyse à la lumière des lignes directrices émises dans cet avis.