



Le rail wallon : trois handicaps structurels, trois alternatives structurantes

Michaël Van Cutsem,

Responsable du Pôle Prospective de l'Institut Destrée

Février 2013

Le nouveau projet d'investissement de la SNCB pour la période 2013-2025 voit revenir, telle une rengaine – je n'utiliserais pas cette formule liturgique que le Robert 2008 qualifie de "vieillie" dans un premier papier : rengaine, refrain, réactions de dépit, de mécontentement, de colère¹ exprimés par les acteurs wallons, qui s'estiment une fois de plus grugés par un système dont les mécanismes semblent leur échapper et dont l'opacité a été récemment mise en évidence par l'Union wallonne des entreprises². Le dossier est sensible et porte, ce n'est pas rien, sur un volume total de 26 à 40 milliards d'investissements, selon les scénarios évoqués³, pour les douze prochaines années.

Nous proposons ici quelques clés de lecture de ce que l'on peut qualifier d'enlèvement structurel du rail en Wallonie, lequel s'explique à la fois par des déséquilibres d'investissement entre Flandre et Wallonie, mais aussi par des facteurs de développement socio-économique utiles à remettre en contexte. Nous proposons également d'ouvrir le champ des alternatives, résolument en rupture avec le passé, centrées sur les besoins wallons, dans une visée prospective.

Trois handicaps structurels

Avant même la négociation d'une clé 60-40 qui occasionne, quelques décennies plus tard, bien des tracas aux usagers wallons du chemin de fer (voyageurs et entreprises) et sur laquelle nous reviendrons, on trouve des traces d'un rail wallon en voie de fragilisation dès avant la Première Guerre mondiale. Le 12 mai 1912, une manifestation réunit, à Liège,

¹ SNCB : la province de Luxembourg menace d'organiser un train de la colère, www.rtb.be/info/régions, le 12 janvier 2013.

² « Comment donner un avis pertinent sur une structure dont on ne connaît pas avec précision les chiffres de base ? Cette situation conforte l'impression d'un groupe fonctionnant en vase clos et de surcroît dans lequel la Wallonie n'a pas grand-chose à dire. Le Groupe SNCB fonctionne avec 2,7 milliards € de moyens publics, il est inacceptable que des données précises ne soient pas disponibles ». http://www.uwe.be/uwe/mobilite-transport-logistique/dernieres-infos-sur-ce-theme/plan-de-developpement-ferroviaire_dec2011.pdf, p.7.

³ Philippe LAWSON « La SNCB a détaillé son plan d'investissements à 26 milliards », L'Echo, 1er décembre 2012.

20.000 personnes pour dénoncer le risque d'isolement de la Wallonie dans l'un des premiers projet de maillage ferroviaire transeuropéen porté par Berlin dont les visées ne sont sans doute pas neutres⁴. Plus tard, et notamment au sein du Conseil économique wallon clandestin mis en place pendant la Seconde Guerre mondiale, on identifie dans un rapport de 1943, un argumentaire en faveur du développement d'une dorsale ferroviaire wallonne en réponse au constat d'une Flandre favorisée par le développement « métropolitain » d'un réseau ferroviaire en étoile autour de Bruxelles. Nous y trouvons donc une trace des premiers discours relatifs à une différence de traitement entre le nord et le sud de la Belgique, justifié par le rôle polarisateur de Bruxelles, prétexte à une organisation des transports pendulaire de la périphérie vers le centre. On peut y voir les traces d'un premier handicap, celui qui voit le centre de gravité du développement économique se déplacer du sillon industriel vers le centre et le nord du pays. De fait, conçu durant la Révolution industrielle avant tout dans une logique de toile d'araignée dont Bruxelles est le centre obligé, pour relier les pôles d'emploi et les gisements du sillon d'une part, les marchés d'autre part, le réseau ferré wallon est surtout pensé en termes de transport de matériaux lourds. Matériaux lourds qui, par ailleurs, transitent aussi par le port d'Anvers pour équiper les colonies. Parallèlement le développement du réseau vicinal, plus léger, très maillé, organise le transport des travailleurs vers les villes et induit ce qu'on appellera plus tard le phénomène de la navette.

Durant la phase d'urbanisation et de consommation de masse qui caractérise l'après Seconde Guerre mondiale, la voiture pour tous vient concurrencer en qualité, sinon dans un raisonnement écologique qui n'est pas encore dans l'air du temps, le transport en commun léger. Les infrastructures routières traversent les villes et relèguent le rail au second plan. Les tramways vicinaux deviennent bus. Le développement du rail wallon paraît d'autant moins prioritaire que les secteurs charbonniers puis sidérurgiques s'enlisent dans une crise de longue haleine. Dès lors, dans son déclin, l'industrie wallonne entraînera la fermeture de lignes et la mise à niveau des infrastructures prendra du retard. La Wallonie aura à souffrir de la lenteur des travaux d'électrification de ses lignes : commencée en 1957, l'électrification de la dorsale wallonne, Liège-Tournai, ne sera achevée qu'en 1984. Toutes les lignes wallonnes ne sont pas électrifiées à ce jour. Ce premier handicap génère un réseau wallon moins fonctionnel, plus abîmé, moins maillé, plus cher à l'entretien.

Le deuxième handicap structurel wallon trouve sa source dans la méconnaissance de ses réalités géomorphologiques. Cette méconnaissance s'est faite de manière consciente. Les négociations Flandre-Wallonie en matière ferroviaires ont privilégié l'emploi à court terme aux investissements à long terme. On l'a peut-être oublié, mais la négociation d'une clé 60/40 en termes d'investissements s'est faite en échange d'un équilibre à maintenir en termes d'emploi. Il fallait faire des fonctionnaires avec les chômeurs⁵. Il fallait préserver l'emploi wallon. Il le faut peut-être toujours, mais payer un tel prix est difficilement supportable vingt-cinq années durant. Aller expliquer en France que, depuis 20 ans, on enregistre chaque année un différentiel d'investissement de 20% au profit d'un territoire plus plat, plus étriqué, et, bien sûr, plus dense, c'est s'exposer, comme je le fais régulièrement, à un ébaudissement collectif dans un pays où l'on sait ce que les mots *relief* ou *ouvrage d'art*

⁴ Voir, sur le plan historique, la notice de Paul DELFORGE, « Transport ferroviaire », dans *Encyclopédie du Mouvement wallon*, t. 3, p. 1540-1550, Charleroi, Institut Destrée, 2001. - Voir aussi *Economie wallonne, Rapport présenté au Gouvernement belge par le Conseil économique wallon le 20 mai 1947*, p. 23-24, Liège, Conseil économique wallon, 1947.

⁵ J.Y.-. HUWART, *Le second déclin de la Wallonie – en sortir*, Racine, Bruxelles, 2007 p.32-33.

signifient pour un Etat redistributeur et soumis à des principes d'équité territoriale. Les arguments démographiques ou économiques qui sont ressortis à chaque négociation du nouveau plan d'investissement de la SNCB se heurtent à la dure réalité du réseau ferré wallon de 2013 et ne justifient pas les assainissements ferroviaires auxquels s'est livré la SNCB depuis quarante ans en Wallonie (surtout) et en Flandre (un peu) qui vont dans le sens de la rentabilité à défaut d'aller dans le sens d'un meilleur service public, sans même évoquer une mobilité plus durable. Malgré cet assainissement, la Wallonie dispose encore, en 2012, de 46,6 % des lignes en service, de 47 % des gares belges et de 68 % des ouvrages d'art. « Ces seuls chiffres témoignent de la difficulté pour la Wallonie d'entretenir et développer « son » réseau avec 40 % des budgets d'investissements ».⁶

Le troisième handicap structurel est celui de l'absence de maîtrise des outils. On peut voir dans la situation actuelle, selon une lecture médiatique dominante, une mainmise flamande ou plutôt, pour être plus en phase avec la réalité historique, une constance dans les efforts flamands à construire une stratégie ferroviaire structurée par les pôles anversois, gantois et zeebruggeois et à boucler un réseau de petites villes autour de Bruxelles pour en siphonner les activités et les travailleurs. On doit y voir aussi une incapacité des acteurs wallons à construire une stratégie régionale et singulièrement, à se doter de trois types d'outils essentiels pour mener une politique consistante :

- Des outils de gestion intégrés, et singulièrement une direction administrative récemment dotée en ressources humaines et logistiques, au sein du Service public de Wallonie, pour réfléchir aux enjeux transport ferroviaire. Le principe avait été lancé par le Ministre José Daras durant la législature 1999-2004. Deux agents furent engagés cet effet. Cette direction n'émerge pas, actuellement, à l'organigramme du SPW même si un service existe, comme l'a un jour montré un reportage fort caricatural de la RTBF. Cette direction pourrait, par exemple, préparer, en bonne intelligence avec l'Union européenne et la Banque européenne d'Investissement, un programme de développement ambitieux du réseau wallon. Dans un schéma idéal, on souhaiterait également que les compétences en matière d'infrastructures et de mobilité ne soient pas politiquement étanches, c'est-à-dire partagée entre deux ministres et donc deux formations politiques différentes.

- Des outils de suivi : les investissements de la SNCB sont programmés dans le temps à intervalle régulier. Leur phasage et leur réalisation ne sont évidemment pas innocents. La clé 60-40 déjà évoquée peut apparaître comme un leurre une fois les investissements effectivement réalisés. En matière d'investissements, ce sont souvent les premières années qui comptent. Qui joue, pour la Wallonie, le rôle de constateur⁷ à mi-parcours et en fin de parcours ? Et quels sont les capacités de recours, sinon réinscrire l'investissement non réalisé dans le nouveau plan d'investissement, comme cela semble être le cas pour le RER depuis 15 ans, voire plus (le projet décidé en 1999 dans la foulée du SDER était qualifié de prioritaire) ? Aux parlementaires, je suggère cette question simple : au 31 décembre 2012, quelle était la répartition régionale, sur une période de 10 ans, des investissements de la

⁶ http://www.uwe.be/uwe/mobilite-transport-logistique/dernieres-infos-sur-ce-theme/plan-de-developpement-ferroviaire_dec2011.pdf, p.3.

⁷ En colombophilie, le constateur est cette horloge enregistreuse automatique destinée à constater les heures d'arrivée des pigeons voyageurs. Par extension, il s'agirait ici de constater les moments auxquels les investissements promis sont effectivement livrés.

SNCB (en distinguant les engagements et les liquidations) ? La question a sûrement été posée plusieurs fois. Mais doit-on se satisfaire d'échanges de ce type⁸ :

Question écrite du 01/08/2013

- de BORSUS Willy
- à HENRY Philippe, Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité

Le PPI 2013-2025 du Groupe SNCB prévoit une enveloppe de 500 millions d'euros au titre de cofinancement régional. La Wallonie se voit octroyer un montant de 180 millions d'euros dans ce cadre (contre 270 à la Flandre et 50 à Bruxelles).

Quelle est la position du gouvernement dans le cadre de ce cofinancement ? Le Gouvernement wallon est-il favorable à participer à ce montage financier ? Si oui, pour quel budget ? Pour quels projets d'investissements ?

Réponse du 14/10/2013

- de HENRY Philippe

Les différents sujets abordés dans les questions de l'honorable membre (sort du préfinancement de l'Axe 3 Bruxelles-Luxembourg, avis de la Wallonie sur le projet de PPI, les cofinancements et les préfinancements dans ce cadre) sont autant de sujets intimement liés dans les discussions sur le PPI.

En ce qui concerne l'Axe 3, l'honorable membre sait que, malgré le préfinancement par la région du coût de ce chantier essentiel pour l'accessibilité de la Wallonie, ce projet connaît de grands retards. C'est ce qui a amené le gouvernement à suspendre le paiement des deux dernières annuités, initialement prévues en 2012 et 2013. Leur paiement sera fonction du nouveau calendrier que nous attendons d'Infrabel, mais en tout état de cause, je recommanderai au gouvernement de lier ce paiement à la bonne fin des travaux.

Le 19 juillet 2013, le Gouvernement fédéral a arrêté les enveloppes disponibles dans le cadre du PPI. Celles réservées à la Wallonie par le Fédéral se montent ainsi à 668 millions d'euros. Tenant compte de cet élément, la fixation des priorités wallonnes est en cours.

Je ne manquerai pas d'informer l'honorable membre lorsque la position du Gouvernement wallon sera arrêtée à ce sujet.

- Plus fondamentalement, il semble, aujourd'hui encore, manquer singulièrement d'un accord politique transversal sur une vision à long terme : en 2005, Philippe Destatte s'interrogeait : « où est la carte des infrastructures ferroviaires à long terme ? »⁹. Soulignons qu'en 2012, un effort a été fait pour la produire et la décliner de manière réaliste et courageuse en projets nécessaires et ambitieux¹⁰. Néanmoins, cette carte, est-elle partagée ? On peut penser que oui puisqu'elle a suscité l'adhésion ? Aura-t-elle un impact ? Cela reste à démontrer. Sur les 35 projets proposés dans le cadre de l'étude Tritel, 3 se retrouvent au projet de menu proposé par la SNCB fin 2012. Un mieux est annoncé. Est-ce suffisant ?

⁸ Question écrite de Willy Borsus à Philippe Henry du 01/08/2013, 971/1.

⁹ Ph. DESTATTE, « Pour une prospective de la politique du rail en Wallonie », dans *Cahiers de l'Urbanisme*, n° 57, décembre 2005, p.28.

¹⁰ Projet de Plan de développement de la desserte ferroviaire en Wallonie pour la période 2013-2025, EN WALLONIE POUR LA PERIODE 2013 – 2025.

L'histoire retiendra aussi le triste hommage que l'on doit rendre à Karel Van Miert qui, Commissaire européen, sera le fossoyeur du projet Euro-Caprail qui recueillait l'assentiment de l'ensemble des forces politiques wallonnes. Ce projet devait assurer une liaison à grande vitesse entre Bruxelles et Luxembourg.¹¹ Il dérangeait la Flandre. L'occasion est manquée. Le train est passé. Il est des clivages qui dépassent les logiques de solidarité et de cohésion territoriale, jusqu'au sein des instances européennes. Il serait cependant sot de ne retenir que l'action d'un seul homme. Depuis Van Miert, le projet a été finalement accepté par l'Europe. Les résistances sont ensuite venues de la SNCB elle-même, mais aussi d'acteurs wallons qui ne voyaient pas l'intérêt de cette ligne (pour leur bassin ?)

En 2013, le bilan, pour la Wallonie ferroviaire, est simplement désastreux. La part modale de transport des marchandises par rail stagne péniblement autour des 12% contre 75% pour le transport routier¹². Le site de Ronet, dont le potentiel trimodal est sans doute inégalé en Wallonie, est en rade sur décision unilatérale d'Infrabel. La ligne 162, qui maille deux capitales européennes avec les deux gares wallonnes les plus utilisées est la ligne la plus problématique de la SNCB, ainsi que le confirme, si besoin était, une enquête récente¹³ mais aussi les navetteurs eux-mêmes au quotidien. Le temps de parcours de Luxembourg vers Paris est désormais plus court que vers Bruxelles. N'évoquons même pas le RER, dossier vieux de 20 ans, aux ambitions minimalistes pour la Wallonie – les gares wallonnes y représentent près de 20% de l'ensemble des points d'arrêt du RER – et dont l'achèvement, pour ce qui concerne les lignes vers la Wallonie, est reporté d'un an tous les deux ans.

Et les plans d'investissements de la SNCB, invariablement, demeurent...

Trois alternatives structurantes

Associer rail et Wallonie dans une même réflexion, c'est peut-être, comme le suggérait le Ministre Philippe Henry, repartir d'une feuille blanche. Pour autant qu'elle soit vraiment blanche. Ce qui implique également de questionner, puisque l'Europe l'a voulu ainsi, la pertinence de rester lié à l'opérateur historique, à ses inerties, à sa dette, à son centre de gravité historique qu'est Anvers, bien plus que Bruxelles.

Trois alternatives, complémentaires et volontaristes sont esquissées ici et peuvent être préparées dans une optique de long terme.

Dans un premier cas de figure, envisager des systèmes territoriaux de mobilité organisés en fonction des besoins des wallons, des pôles et des nœuds stratégiques et non en fonction des tracés et infrastructures existants. A contexte nouveau – le professeur Yves Hanin parle d'une phase de métropolisation dans sa vision de l'évolution du développement territorial – modes de déplacement nouveaux également. Le nouveau Schéma de Développement de l'Espace régional (SDER) induira des polarités renforcées au sein de la Wallonie, pensées notamment selon des logiques de mobilité. Développer des systèmes de mobilité territoriaux,

¹¹ Ph. LAWSON, « Le Projet Eurocap-rail est recalé », dans *La Libre Belgique*, 21 juin 2003.

¹² Mathieu STRALE, « L'évolution récente du transport de marchandises en Belgique », dans *EchoGéo* [En ligne], 15 | 2011, mis en ligne le 11 avril 2011, consulté le 13 janvier 2013. URL : <http://echogeo.revues.org/12311> ; DOI : 10.4000/echogeo.12311.

¹³ <http://www.test-achats.be/nt/nc/communique-de-presse/la-sncb-deraille-plus-dun-voyageur-sur-trois-arrive-en-retard>.

décentralisés, est une piste explorée avec succès en France et en Allemagne, cofinancée par les entreprises et qui pourrait inspirer plusieurs expériences pilotes wallonnes. Un autre exemple à proximité nous est donné par plusieurs collectivités du Nord-Pas de Calais.

C'est aussi développer des partenariats stratégiques avec les acteurs prêts à s'investir dans le développement d'un réseau de transport européen performant au cœur duquel devrait se situer la Wallonie en partenariat avec des opérateurs de transport européens sélectionnés par appel d'offre. Et face à cet enjeu, il est midi moins une, voire midi trop tard pour certains secteurs comme le transport des marchandises ! La France développe son canal Seine-Nord et une Magistrale Eco-Frêt¹⁴ qui pourrait bien longer la Wallonie sans la desservir alors que la Flandre entretient toujours le rêve de voir se développer un Rhin d'Acier contournant la Wallonie par le nord. Dans le Valenciennois, c'est la Chambre de Commerce Nord de France qui se dit disposée à financer les quelques hectomètres de voie manquant pour permettre une exploitation commerciale crédible entre Mons et Valenciennes et, au-delà, entre Paris et Rotterdam.

C'est enfin revendiquer, dès maintenant et sans pudeur, une extension du RER permettant de mettre les villes de Namur, de Charleroi, de La Louvière et de Mons à moins de 30 minutes de Bruxelles afin, notamment, de soutenir une dynamique de revitalisation des centres et des quartiers de gare à l'œuvre dans chacune de ces villes. Ce « triangle wallon », dont la base doit également être investie de Namur à Mons, concentre deux tiers des habitants de la région, trois pôles universitaires et un aéroport régional et mérite au moins autant d'attention que le diamant flamand largement investi par la SNCB ces trois dernières décennies.

En 2005, déjà, Philippe Destatte plaidait pour une réflexion prospective de la politique du rail en Wallonie. La préparation d'un Plan régional de mobilité durable peut ouvrir ce champ des possibles et l'élargir, bien sûr, aux autres besoins en déplacement. Il y a, dans le développement de ces alternatives, un grand projet infrastructurel wallon qui, à l'instar de ce que voulut Jacques Delors lorsqu'il activa son second livre blanc en 1993, faisait le constat d'une évolution des modes de vie et prônait la réactivation et l'efficacité des réseaux. 20 ans plus tard, la Wallonie est-elle prête à assumer les besoins d'une société métropolisée ?

¹⁴ Le projet français de "Magistrale Eco-fret", dédié pour l'essentiel au transport des marchandises, ambitionne un rééquilibrage intermodal des flux entre le Delta ferroviaire du nord-ouest de l'Europe (trafic de la Grande-Bretagne, des ports de la mer du Nord et la région lilloise) et le corridor Saône-Rhône-arc méditerranéen. Il vise à soulager les réseaux voyageurs considérés comme sursaturés de Lille et de Bruxelles en développant notamment, un projet qui colle au flanc Sud-Ouest de la Wallonie, mais en France.