



AVIS A.930

SUR LA MOBILITÉ URBAINE EN RÉGION WALLONNE

Adopté par le Bureau le 16 juin 2008

1. PREAMBULE

Du fait du rôle moteur reconnu des villes dans le développement économique et social des régions et des enjeux environnementaux liés à la congestion du trafic urbain, de plus en plus de régions ou pays étrangers placent la politique de la ville au cœur de leurs préoccupations et de nombreuses agglomérations se lancent dans des plans d'actions de diverses natures notamment en matière de mobilité urbaine.

En regard, les villes wallonnes apparaissent en retrait en tant que vecteur de redéploiement régional. Elles accusent également un certain retard sur le plan de la mobilité urbaine et la Région wallonne semble reléguer au second plan la politique en la matière. Une politique de mobilité urbaine plus dynamique pourrait pourtant contribuer à renforcer l'apport des villes dans le développement de la région et à répondre aux défis de l'énergie et du changement climatique et à l'impact de la hausse du prix des carburants. C'est pourquoi, au vu des enjeux sous-jacents en terme de développement durable, le CESRW a jugé opportun de se pencher d'initiative sur cette question et de faire part au Gouvernement wallon de ses recommandations à ce sujet.

Cet avis est le fruit d'un travail mené en profondeur par les interlocuteurs sociaux qui ont auditionné une série d'acteurs régionaux ou extérieurs qui sont directement ou indirectement impliqués dans l'organisation de la mobilité urbaine : experts (Professeur Vincent Kaufmann, M. Didier Castagne), villes (Namur, Gand), opérateurs de transport (SRWT/TEC, SNCB, Cambio) et administration régionale (DG des Transports du MET).

2. Avis

A. Position centrale du CESRW

Pour le CESRW, la mobilité urbaine est avant tout un service à l'intention des individus et des activités. A cet égard, elle constitue un instrument central d'une politique de revitalisation urbaine et un outil de développement social, économique et culturel des villes et *in fine* de la région. Pour se concrétiser, cette vision de la mobilité doit relever d'un choix clairement affirmé et soutenu par les autorités politiques.

Le CESRW tient à rappeler à cet égard son avis A. 912 relatif au redéploiement commercial des centres urbains, dans lequel il insiste sur l'impact de la mobilité sur l'attractivité commerciale et par conséquent sur la vitalité des centres urbains.

Aux yeux du CESRW, une politique de mobilité urbaine cohérente, ambitieuse et porteuse du développement durable doit s'attacher à réunir un ensemble de conditions qui font en grande partie défaut en région wallonne et que l'on peut résumer comme suit :

1. la politique de mobilité doit s'appuyer sur une vision stratégique et cohérente ;
2. le transport doit avoir une vocation structurante ;
3. les décideurs doivent préalablement circonscrire le périmètre urbain couvert de la manière la plus pertinente possible ;

4. le transport doit être durable, prenant en compte les aspects sociaux, le développement économique, le volet énergétique et la gestion territoriale ;
5. l'approche du transport doit se faire de manière proactive ;
6. la politique de transport passe nécessairement par une collaboration et une implication actives de tous les acteurs concernés ;
7. la politique de financement dans ses divers aspects (financement public ou privé, fiscalité, incitants, subventions,...) doit venir en appui de la politique de transport poursuivie ;
8. les multiples actions envisageables doivent être hiérarchisées en fonction de leurs impacts quantitatifs et qualitatifs ;
9. la politique de transport ne doit pas négliger les dimensions individuelle et culturelle.

Le corps de cet avis vise à développer davantage ces différents axes en se basant sur les témoignages des experts auditionnés et en recoupant les multiples constats, réflexions et propositions émis à ces occasions.

B. Les axes d'une politique ambitieuse de mobilité urbaine

1. Une politique stratégique et cohérente

La politique de mobilité urbaine menée en région wallonne doit s'inscrire dans une stratégie clairement définie dans le cadre d'une approche prospective. Les différents acteurs et les multiples composantes de la politique de mobilité urbaine pourront ainsi s'articuler de manière cohérente autour de cette ligne de conduite.

Ainsi, la politique de parking et de stationnement dans les centres-villes et en périphérie, décisive dans la gestion des flux routiers, se doit d'être en phase avec les objectifs poursuivis par la politique de mobilité urbaine.

Dans la même logique, les décideurs et les acteurs de terrain se doivent de travailler de concert et en parfaite adéquation en se référant à la stratégie prédéfinie.

2. Un transport urbain structurant

La politique volontariste de transport urbain menée dans de nombreuses agglomérations étrangères vient prouver sa capacité à restructurer et revitaliser les centres urbains et à renforcer dès lors leur attractivité pour les habitants et les activités, d'autant plus que les chaînes de déplacement se complexifient.

A contrario, des politiques d'investissements massifs dans les transports en commun et de restriction du stationnement peuvent ne pas aboutir aux résultats escomptés si la composante du développement urbain est ignorée et si les activités et l'habitat continuent de s'implanter en périphérie.

Le CESRW regrette qu'à l'heure actuelle, en région wallonne, les décisions politiques n'intègrent toujours pas les interactions entre urbanisation, développement territorial et mobilité. Cette dernière n'intervient en effet qu'en aval des dossiers touchant à l'aménagement du territoire. Ce constat se voit confirmé dans l'approche de la mobilité au travers des plans ou études menées au niveau communal, voire supra-communal. Le CESRW plaide pour que la politique de mobilité urbaine définie dans chaque agglomération s'intègre dans le cadre d'un projet de ville combinant transport urbain et aménagement du territoire.

Parmi les principales villes wallonnes, seule la ville de Namur a réellement concrétisé les objectifs de son PCM qui, même relativement modestes, ont contribué à dynamiser le centre-ville. Les autres grandes villes wallonnes devraient dans un premier temps s'inspirer de cet exemple. Il n'en reste pas moins que pour le CESRW, les PCM portant sur les principales villes wallonnes devraient s'accompagner d'une vaste action urbanistique concomitante.

Dans le même ordre d'idée, l'achèvement des travaux du métro de Charleroi ne constitue qu'un des volets d'une politique structurante de mobilité. La valorisation réelle des investissements importants consentis pour le métro passera par la mise en œuvre des recommandations de l'étude de mobilité, mais aussi par une politique de revitalisation des quartiers desservis.

De son côté, l'agglomération liégeoise est l'objet de multiples études sans coordinations ou liens apparents : étude de la SRWT sur les modes structurants, étude du GRE, PUM et étude de la SNCB sur les dessertes suburbaines. Le CESRW plaide pour une approche conjointe de la mobilité entre les différents acteurs, qu'ils soient acteurs économiques, opérateurs de transport ou autorités publiques, nécessaire pour lui donner sa dimension structurante. Toujours à la lumière de l'exemple liégeois, le CESRW tient à souligner combien il est primordial de ne pas inutilement prolonger les délais entre les étapes successives d'un plan d'actions (études, décisions, mobilisation, actions), sous peine de devoir sans cesse les réactualiser ou les relancer.

Par ailleurs, le CESRW insiste pour que le PUM, en tant qu'outil prospectif de planification destiné à organiser l'accessibilité, puisse effectivement aboutir à des recommandations en matière d'aménagement du territoire (par exemple, programmer la mise en œuvre des ZACC en fonction de la densité de l'habitat). Il plaide également pour une approche prospective du transport urbain qui envisage l'ensemble des possibilités offertes par les différents modes de transport, tant pour les personnes que pour les marchandises (utilisation urbaine de lignes ferroviaires, transport fluvial de passagers, trams de marchandises,...).

Le CESRW attend dès lors des autorités politiques compétentes qu'elles définissent une vision d'avenir, qu'elles portent les projets jusqu'à les faire aboutir et qu'elles conçoivent de concert l'aménagement du territoire, l'urbanisme, la politique de transport en général et de transport urbain en particulier, de manière à pouvoir bénéficier des capacités structurantes de cette dernière.

3. Une délimitation objectivée des périmètres de transport

Le CESRW constate que l'offre de transport en commun et les études de mobilité (PCM, PUM) ont tendance à couvrir des zones délimitées par des frontières administratives (communes, arrondissements). Par ailleurs, le CESRW relève plusieurs méthodologies alternatives de sources diverses (INS, SDER, IWEPS, universités,...) pour délimiter des agglomérations, régions urbaines, ou encore bassins d'emplois.

La politique de transport urbain doit pouvoir se fonder sur des périmètres de mobilité pertinents qui dépassent les clivages administratifs et s'appuient sur des critères objectifs. Le CESRW invite les autorités compétentes à définir préalablement au mieux les bassins de mobilité de manière à optimiser l'efficacité de la politique de transport qui sera mise en place.

Pour être pertinents, ces périmètres doivent faire l'objet d'une délimitation au cas par cas, à l'instar des approches menées dans des pays tels que la France ou

l'Allemagne, de manière à prendre en compte les spécificités de chaque agglomération en terme de structure spatiale, sociale et économique. Cette approche ciblée permettra de différencier les mesures instaurées en fonction des caractéristiques de l'agglomération et de maximiser leur efficacité.

4. Une mobilité urbaine durable

L'importance des retombées de la politique de mobilité sur la vie socio-économique d'une agglomération, le dynamisme commercial des centres urbains, la qualité et le cadre de vie des habitants n'est plus à démontrer.

Le CESRW estime que les principales villes wallonnes doivent faire l'objet d'une approche durable de la mobilité urbaine. En particulier, il convient de réserver une attention particulière aux questions d'économie d'énergie et d'économie de surfaces, notamment dans le cadre d'urbanisation en périphérie (exemple des quartiers durables). Une gestion coordonnée du territoire et de la mobilité permettrait de renforcer l'attractivité des centres-villes et d'insérer certaines activités économiques dans le tissu urbain.

Par ailleurs, sur le plan environnemental, le CESRW constate que les autorités publiques régionales et locales ont tendance, pour des motifs divers, à adopter une attitude d'attente par rapport aux nouvelles technologies relatives au matériel roulant, à la gestion des flux de circulation, à la gestion des parkings,... Le CESRW s'interroge quant à l'impact préjudiciable de ces positions attentistes sur l'image de marque des transports en terme de dynamisme et d'innovation.

5. Une approche proactive de la mobilité urbaine

Le CESRW ne peut constater qu'une certaine passivité dans l'appréhension des questions de mobilité en région wallonne, que ce soit sur le plan politique ou de la part des opérateurs de transport.

Le CESRW regrette ainsi que les autorités régionales ne prennent généralement en considération les aspects liés à la mobilité qu'en aval des dossiers qu'elles traitent, indépendamment de la politique dont ils relèvent. Les communes ont également ce travers de négliger la mobilité dans la gestion de leurs compétences, notamment dans leurs décisions d'affectation des terrains. De leur côté, les opérateurs de transport en commun peuvent avoir tendance à se contenter de gérer leur réseau historique sans faire preuve de proactivité et d'ouverture pour l'adapter à l'évolution de la demande, tant dans l'attitude que dans les faits.

Le CESRW considère qu'une politique de mobilité urbaine ambitieuse, à l'instar de celles menées dans un nombre croissant de régions, impose un changement de mentalité de la part des multiples acteurs concernés.

Ceux-ci doivent se montrer porteurs de projets, s'y impliquer et se concerter afin d'assurer le succès de la démarche commune. Ceci s'avère d'autant plus nécessaire à partir du moment où, contrairement à la Flandre par exemple, l'approche de la mobilité en Wallonie (études locales, PCM, PUM) s'appuie sur la bonne volonté des parties en présence sans revêtir de caractère réellement contraignant quant au respect des engagements.

6. Une collaboration entre acteurs

Le CESRW a pu prendre conscience, au fil de ses rencontres avec les acteurs concernés, de la difficulté de mener à bien des projets de mobilité structurants qui requièrent l'adhésion et l'investissement de l'ensemble des acteurs concernés : autorités publiques, départements administratifs, sociétés de transport, acteurs privés.

Le CESRW craint qu'une démarche plus ambitieuse menée à un niveau supra-communal, tel que le PUM de l'agglomération liégeoise, ne soit mise à mal par la confrontation des objectifs parfois antagonistes des multiples acteurs concernés. Les communes ont ainsi tendance à traiter leurs dossiers d'affectation des terrains en fonction de leurs objectifs spécifiques et à reléguer la mobilité au second plan.

La concrétisation d'actions locales en matière de mobilité semble également tributaire des interlocuteurs en charge des dossiers du côté des opérateurs de transport. Ce constat se vérifie tant dans les échanges entre autorités locales et sociétés de transport en commun que dans les collaborations entre le TEC et la SNCB. Le CESRW est conscient du fait que des niveaux de compétence différents ne simplifient pas la collaboration entre ces deux sociétés, mais la complémentarité entre les deux modes est indispensable vu qu'ils procèdent d'un seul et même service rendu à la population.

Le CESRW insiste pour que les autorités wallonnes s'impliquent davantage dans le suivi des enjeux ferroviaires, même si cette question relève de la compétence fédérale. La SNCB est en effet un acteur majeur du transport, en ce compris du transport urbain, et son implication dans les projets locaux passe par une intensification des échanges et de la collaboration avec les autorités locales et régionales.

Les opérateurs régionaux de transport en commun et la SNCB se disent prêts à renforcer la collaboration existante en la rendant plus systématique et proactive, et la SNCB se veut également plus disponible pour participer aux projets locaux de mobilité. Il restera à voir si ses intentions, que le CESRW salue, se traduisent dans les faits dans le cadre des prochaines démarches visant à réorganiser la mobilité urbaine.

Par ailleurs, le CESRW insiste pour que ces deux sociétés de transport et les autorités compétentes se montrent attentives à associer activement les autres modes (modes doux, taxis, voitures partagées) à leurs réflexions et actions en les considérant comme des maillons à part entière de la chaîne de déplacement.

Le CESRW note également que, parmi les moyens de transports alternatifs à la voiture, le transport scolaire pourrait voir son rôle élargi dans la desserte des agglomérations. Cette option passe par une révision du cadre législatif en vigueur (le Pacte scolaire de 1959), qui réserve l'accès au transport scolaire aux ayants-droit et restreint dès lors sa place en tant qu'acteur de la mobilité.

Pour le CESRW, l'approche wallonne pourrait s'inspirer de la pratique flamande qui permet de fédérer les acteurs autour des projets. Les communes y prennent l'initiative en élaborant des plans stratégiques de requalification urbaine (master plans) incluant toutes les facettes de leurs projets : aménagement du territoire, urbanisme, promotion immobilière, accessibilité, stationnement,... S'il est indéniable que les communes flamandes peuvent davantage s'impliquer financièrement et que la rentabilité des projets apparaît supérieure en Flandre, cette démarche fédératrice portée par les communes a le mérite d'associer tous les acteurs (communaux,

régionaux et fédéraux) qui, au départ du master plan, deviennent de véritables acteurs proactifs du développement urbain. Ce type de partenariats pourrait notamment permettre de mieux valoriser les terrains à fort potentiel situés à proximité des principales gares wallonnes et de redynamiser les quartiers adjacents.

Le CESRW note que des démarches partenariales peuvent très bien se concevoir sans passer par la création de nouvelles structures spécifiquement dédiées au projet. Enfin, le CESRW tient également à relever que certaines politiques ambitieuses menées à l'étranger à un niveau supra-communal peuvent en outre prendre appui sur l'expertise de structures chargées du développement territorial à l'échelle supracommunale (par ex., l'Agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole).

7. Un financement efficace de la politique de mobilité

Une politique dynamique de mobilité urbaine doit pouvoir être soutenue par une politique de financement pertinente. Certaines agglomérations d'autres régions ou pays utilisent ainsi comme levier financier les recettes provenant du stationnement public. Ces recettes peuvent à titre d'exemple être affectées au renforcement du transport en commun ou être réinvesties dans la construction de nouveaux parkings.

Pour le CESRW, il convient impérativement de concentrer les moyens financiers en fonction de paramètres de financement préalablement fixés. La dispersion des ressources disponibles dans le temps et entre une multitude d'actions ne peut que nuire à l'efficacité de la stratégie, voire la compromettre.

Lors de la mise en œuvre d'un plan de mobilité, le CESRW tient à insister sur l'intérêt de concentrer les moyens financiers sur les premières années du plan pour convaincre les citoyens de l'efficacité des mesures prises. Il convient également de consacrer des moyens suffisants à la politique de communication, qui se révèle indispensable pour recueillir l'adhésion de la population à la nouvelle politique de mobilité.

8. Une hiérarchisation des actions

La politique de mobilité urbaine forme un ensemble qui englobe une multitude d'actions et de modes de déplacement complémentaires, qui peuvent toutefois avoir des impacts d'ampleur très variable sur les plans tant quantitatif que qualitatif. S'il convient de n'exclure a priori aucune des mesures pouvant contribuer à la concrétisation de la politique tracée, il importe toutefois d'introduire une hiérarchie entre ces mesures, de les planifier en fonction d'un calendrier strict et limité dans le temps, et de focaliser un maximum d'attention et d'investissements sur les mesures les plus porteuses.

Il est à noter que ces mesures porteuses seront variables selon l'agglomération en fonction de ses spécificités spatiales, socio-démographiques et économiques, et devront faire l'objet d'une définition au cas par cas.

La concentration et la hiérarchisation des mesures s'avère en outre souhaitable pour réduire au maximum les nuisances que les travaux d'infrastructures pourraient générer, tant pour les riverains que pour les activités.

9. Une intégration des dimensions individuelle et culturelle

L'efficacité d'une action en matière de mobilité urbaine n'est jamais totalement garantie dans la mesure où elle reste tributaire de facteurs inhérents aux comportements et aux mentalités. L'influence culturelle, les préférences individuelles, les contraintes liées au revenu et l'adaptation des comportements peuvent interférer sur l'efficacité des mesures mises en œuvre et sur l'intégration réelle de la politique de transport dans les modes de vie. On peut citer entre autres des aspects aussi divers que :

- la valorisation sociale ou professionnelle attachée à la voiture ;
- l'image véhiculée par les transports en commun ;
- l'importance du stationnement sur le lieu de travail ;
- les motivations et contraintes à l'origine de l'étalement urbain (politique foncière, préférences pour un certain mode de vie, ségrégation sociale, sphère familiale,...) ;
- les adaptations comportementales aux mesures de restriction de l'usage de l'automobile ;
- la perception du temps passé dans les transports.

Le CESRW souhaite attirer l'attention des décideurs sur le fait qu'il est souvent difficile d'anticiper précisément l'impact d'une mesure et dès lors risqué de se contenter de reproduire dans une agglomération les mesures appliquées avec succès dans une autre. Elles viennent en effet se greffer sur les spécificités spatiales, socio-démographiques et économiques propres à chaque agglomération. Le CESRW insiste dès lors sur la nécessité impérieuse d'évaluer les effets d'une mesure après sa mise en œuvre pour la reconsidérer si nécessaire et corriger les effets induits qui n'auraient pas été anticipés.

Le CESRW espère que cet avis suscitera l'ouverture d'un débat de fond sur la mobilité urbaine réunissant tous les acteurs concernés et se propose d'y participer activement.
