

Mobilité : la saga du tram à Liège

Le « Plan routes » du gouvernement wallon est encore très loin d'avoir sorti tous ses effets. Pourtant, il a déjà eu un important mérite : celui de montrer l'impasse totale, profonde et sans issue, dans laquelle se trouve aujourd'hui la mobilité liégeoise.

Cette impasse se manifeste aujourd'hui dans un dossier qui concentre toutes les tensions : celui du tram.

FRANÇOIS THOREAU

Aujourd'hui, la maîtrise du sol et du bâti, dans les villes et les campagnes, est devenue un des principaux enjeux des luttes sociales. L'aménagement du territoire, l'urbanisme, la mobilité et la politique des quartiers ont cessé d'être le domaine exclusif des technocrates et de nouveaux acteurs collectifs se sont emparés de ces questions.

TERRITOIRES s'en fera l'écho.

Soyons de bon compte, les problèmes ne datent pas d'hier. Toutefois, les vastes travaux de rénovation de voiries entrepris sur le réseau routier du centre de Liège, dans certains de ses points nodaux (la place du XX-Août) et « accessoires » (le pont de Huy), font de ce dernier un gigantesque embouteillage à ciel ouvert. De la même manière qu'un ciel plombé et morose ne cède que trop rarement à une brève éclaircie, ainsi en va-t-il des routes liégeoises, engorgées par principe et fluides par exception.

Faut-il donc plaindre les automobilistes liégeois? Non point. À tout prendre, ils sont encore les moins mal lotis. La situation d'engorgement dramatique que connaît aujourd'hui la cuvette liégeoise se fait d'abord et avant tout au détriment de ses usagers doux : les cyclistes et les piétons. Les maigres lambeaux d'espace urbain qui leur sont dévolus se trouvent réduits à peu de chagrin, dès lors que survient la moindre kermesse populaire, fête de quartier ou marché quelconque.

Aussi sympathiques ces initiatives soient-elles par ailleurs, elles achèvent l'occupation totale de l'espace urbain.

Enfin, il faut rendre justice aux utilisateurs de transport en commun pour leur abnégation sans faille. Sans parler de l'état de délabrement de certaines infrastructures, comme la gare du Palais, prendre le bus relève tout simplement du parcours du combattant. Les lignes de bus sont dans un état de saturation grave (l'auteur de ces lignes parle en connaissance de cause, fruit d'une expérience *in situ* longue de quinze ans).

Laissons là ce constat sévère, puisqu'on nous annonce à tout va que la tectonique des plaques de la mobilité liégeoise est enfin en passe de se produire : Liège aura son tram! Du moins, Liège devrait avoir son tram. C'est que la décision du gouvernement wallon était initialement attendue pour le 10 novembre 2011, avant d'être bloquée, reportée, et toujours pas adoptée au jour où ces lignes sont rédigées.

Les raisons de ce blocage sont à la fois politiciennes et la résultante d'une fervente opposition au projet actuel, en provenance du milieu associatif. Le dossier est à un tel stade d'embourbement qu'on en viendrait à souhaiter, et c'est l'hypothèse que je fais ici, que le tram liégeois devienne une énième arlésienne¹ des grands travaux publics. Si le tram devait voir le jour, en l'état, il passerait complètement à côté de la promesse dont il était porteur, qui était de repenser à nouveaux frais la mobilité liégeoise.

Un brin d'histoire permettra de retracer sommairement la genèse de l'idée du tram. Ensuite, il s'agira de montrer à quel point le projet actuel élude aujourd'hui des enjeux primordiaux, en raison notamment d'un défaut de concertation. Si l'étroite définition qui prévaut actuellement était ouverte à la critique constructive et permettait à une pluralité de voix de se faire entendre, il y a fort à parier qu'il en serait bouleversé en profondeur.

Enfin, le rôle des associations actives en matière d'urbanisme sera analysé à la lueur des blocages qui se font jour sur ce dossier, avant de conclure sur des pistes pour extraire ce dernier des ornières dans lesquelles il s'est profondément embourbé.

DE L'AUTOROUTE AU TRAM

On doit au collectif « Stop CHB! » la paternité de l'idée de réimplanter le tram à Liège, de faire à nouveau de ce mode de transport un principe structurant de la mobilité liégeoise. CHB, c'est l'acronyme qui désigne une autre arlésienne de la mobilité liégeoise : la liaison autoroutière Cerexhe-Heuseux-Beaufays. Ce morceau d'autoroute a fait l'objet d'un consensus politique pendant près de trois décennies, sans pour autant être jamais concrétisé. Dans l'esprit de ses promoteurs, cette liaison de-

Si le tram devait voir le jour, en l'état, il passerait complètement à côté de la promesse dont il était porteur, qui était de repenser à nouveaux frais la mobilité liégeoise.

vait permettre de connecter entre eux une série d'échangeurs autoroutiers, de manière à former un semblant de ring.

L'enjeu central consistait, dans le cadre de ce dossier, à désengorger le centre-ville de Liège. Ce dernier est situé dans une cuvette géographique, cerné par d'importantes populations perchées sur les communes avoisinantes : Ans, Saint-Nicolas, Chaudfontaine, Fléron... Autant de réceptacles d'un étalement urbain très important, qui a considérablement étendu l'entité urbaine que constituait Liège - phéno-

¹ Arlésienne : personnage fantôme, dont on parle beaucoup mais qui n'arrive jamais. D'après la nouvelle éponyme d'Alphonse Daudet. (NDLR)



Hier.

mène qui n'a bien sûr rien de très singulier.

En outre, les quais de la Meuse hébergent un important trafic de transit, qui se disperse dans l'hyper-centre et le quartier Guillemins-Blonden pour se connecter aux autoroutes. Bref, tout ce petit monde se rend à, et passe par Liège, générant cet indéniable engorgement dont il était fait mention au début de cet article.

Il n'est pas question ici de refaire les débats qui ont conduit, in fine, à l'abandon par le gouvernement wallon, sous l'actuelle législature, de cette fameuse liaison CHB. Le fait demeure que la création d'un tram a été substituée à ce projet autoroutier. Le projet liégeois s'inscrit ainsi dans une ambition plus large, formulée par le gouvernement wallon, de restructurer la mobilité des grandes entités urbaines de Wallonie.

Ainsi pouvait-on lire dans la Déclaration de politique régionale (DPR) que « le gouvernement veillera à mettre en œuvre, dans le cadre des moyens budgétaires disponibles, les projets de transports en commun structurants identifiés pour les quatre grandes villes wallonnes, incluant la mise à niveau du réseau et la réalisation d'investissements nouveaux pour les transports publics ». Pour ce qui concerne Liège, le gouvernement déclare poursuivre « le développement progressif d'un réseau de tram – selon un tracé à concorder – en complémentarité avec les autres modes de transport »².

UN TRAM ET RIEN D'AUTRE

Ce revirement politique, de l'autoroute au tram, est sans conteste le fruit d'un travail militant mené par de nombreuses associations et citoyens liégeois, que l'on pourrait dire mobilisés pour la mobilité. S'il fallait en-

core démontrer que les luttes actuelles se jouent et se remportent sur le terrain médiatique, le présent cas d'espèce en apporte la preuve éclatante. Le combat contre l'autoroute voyait se dresser devant lui des effets de verrou qu'il ne faudrait pas sous-estimer : un consensus politique régnait au sein du gouvernement wallon, au sein duquel le ministre

Le milieu associatif a eu le mérite d'ouvrir un débat, ou plus précisément de le créer ex nihilo alors que seule l'option politique d'un tronçon d'autoroute tenait la corde.

des Transports (Michel Daerden) disposait, à l'époque, d'une forte influence.

Pour renverser la vapeur, il a fallu toute la force d'un message audible. C'était là la seule stratégie apte à donner une caisse de résonance suffisante à la lutte menée par les acteurs associatifs. Voilà la raison pour laquelle ce message s'est cristallisé autour d'un choix politique extrêmement lisible : « Stop CHB ! Oui au tram ». Les termes de l'alternative se sont ainsi trouvés limitativement définis, dans un choix binaire auquel toute solution retenue ne pouvait l'être qu'à la condition d'exclure sa rivale. Si ce n'est l'autoroute, ce sera donc le tram, et vice-versa.

Le syllogisme, redoutablement efficace, procède de la manière suivante. Un consensus existe en faveur d'une refonte des infrastructures de mobilité, ce qui nécessite l'allocation de moyens budgétaires considérables. Or, la situation sur ce plan est tendue. Donc, tout choix politique en fa-

veur d'une des deux solutions se fera au détriment de l'autre. Par conséquent, les collectifs liégeois mobilisés contre l'autoroute, manifestement instruits aux ficelles de l'accès aux médias, ont tout misé sur l'alternative du tram pour souligner l'importance et l'urgence de la décision que le gouvernement était appelé à prendre. Ils ont cherché à faire sortir ce dernier de la voie sur laquelle il était engagé, avec un succès que la postérité ne manquera pas de leur reconnaître.

En bref, voilà un débat que l'on croyait perdu pour la cause qui renaît et s'impose à l'agenda politique, sous la pression du milieu associatif et d'une échéance électorale, celle de 2009, propice aux promesses faciles qui engageront les successeurs. Que demander de plus ?

Enfin, croyait-on, les autorités en charge de la mobilité allaient jouer la bonne partition. On aurait pu croire qu'elles allaient se montrer à la hauteur d'enjeux dont elles avaient compris l'importance. Le constat aujourd'hui est cependant celui d'une impasse totale, et le tram en est le malheureux symbole. Le milieu associatif a eu le mérite d'ouvrir un débat, ou plus précisément de le créer ex nihilo alors que seule l'option politique d'un tronçon d'autoroute tenait la corde.

Enfin, il allait être question de restructurer Liège, de rééquilibrer l'espace dévolu aux différents modes de transports, à travailler l'inter-modalité entre eux. On aura compris, à ce stade, qu'il n'en a rien été. Ce n'est pas le tram, mais le coche, qu'on a loupé là !

Si le dossier du tram est symbolique d'un échec bien réel et déjà avéré, c'est bien celui de la concertation et de la participation du public à la prise de décision politique. Par « public », il faut ici entendre celles et ceux qui sont concernés au premier chef par une refonte de la mobilité en agglomération liégeoise : les urbains, domiciliés sur les codes postaux 4000 et 4020, et qui sont les parents pauvres du processus décisionnel. Ce constat est vrai aussi bien si l'on observe les infrastructures décisionnelles sur le plan communal, mais il est applicable à la mise en musique, par le gouvernement wallon, du tram liégeois.

LA CONCERTATION LOCALE EN DÉFAUT

Ce n'est pourtant pas faute, pour le Collège communal liégeois, d'avoir fait de la mobilité une priorité politique. Ainsi, cette problématique ressort directement des attributions du bourgmestre, en lieu et place d'un échiquin.

Depuis le 16 février 2004, la ville est dotée d'un Plan communal de mobilité³. Liège a voulu faire preuve d'exemplarité en prenant l'initiative d'élaborer un plan urbain de mobilité (Pum). Ce plan, qui a pour propriété de fonctionner à une échelle plus large que celle de la commune, rencontre toutes sortes d'aléas qui retardent son adoption. En outre, le projet de Pum n'a toujours pas été rendu public, même si l'on sait qu'il comporte le fameux segment CHB.

Tous ces outils manquent singulièrement de tranchant et témoignent, en réalité, d'une préoccupation consensualiste des édiles municipaux, qui, dans leur refus de faire des choix clairs en faveur de tel ou tel mode de trans-

port, ne parviennent pas à échapper à la contradiction. Ainsi, comment peut-on à la fois souhaiter attirer le trafic (et le « chaland ») dans le centre-ville, en injectant 15 millions d'euros dans la création de 500 nouveaux emplacements de stationnement⁴, et promouvoir 10% de part modale dévolue au vélo, à l'horizon 2010⁵ ? L'histoire a montré que la voiture sortait toujours gagnante d'un tel rapport de forces, marqué par un certain laisser-faire ou, à tout le moins, par un manque de volontarisme politique envers d'autres modes de transport.

Outre cette inadéquation entre les objectifs annoncés et les moyens mis en œuvre pour les atteindre, force est de reconnaître la faiblesse de la concertation citoyenne. Les outils de planification mentionnés ci-dessus n'ont fait l'objet d'aucun débat public digne de ce nom. Sur ce plan, cependant, la ville de Liège a également manifesté son souhait de prendre les devants, en tout cas sur le papier. Ainsi, dès 1987, elle a été dans les premières à mettre sur pied une Commission consultative d'aménagement du territoire (CCAT), dont les attributions ont depuis lors été étendues à la mobilité (CCATM). Cette CCATM comprend des représentants de la population. Les comités de quartier sont également appelés à se prononcer sur les projets d'urbanisme qui les concernent. Enfin, comme la loi le prévoit, des enquêtes publiques sont organisées à chaque fois que l'incidence sur le voisinage le justifie.

L'une dans l'autre, ces formes de consultation souffrent de deux insuffisances notoires. La première est que ces organismes ou ces modalités de consultation fonctionnent sur une base purement ad hoc, se prononçant

sur des projets précis – au détriment d'une vision d'ensemble. Pas de recommandations générales, donc.

Second problème, une porosité trop marquée à des intérêts particuliers, comme ceux par exemple des associations de commerçants, qui s'obstinent à faire de l'accès aux voitures et à des emplacements de stationnement la voie

La voiture sort toujours gagnante d'un tel rapport de forces, marqué par un certain laisser-faire ou, à tout le moins, par un manque de volontarisme politique envers d'autres modes de transport.

du salut commercial. Ainsi, sur la question du tram et d'une refonte structurante de la mobilité liégeoise, c'est d'abord l'absence de prises de position politiques qui frappe. L'un ou l'autre comité de quartier exceptés (qui ont rejoint la plateforme tramliège.be), ces commissions et comités divers tendent à définir limitativement leur champ de juridiction.

L'ALIBI TECHNIQUE

Au niveau régional, la question du tram souffre également d'un défaut absolu de concertation, n'en déplaise au ministre Henry, en charge de la mobilité, et donc du dossier du tram, dans

² DPR, p. 161, <http://gouvernement.wallonie.be>.

³ PCM, <http://www.liege.be/mobilite>.

⁴ Soit un coût de 30 000 euros par emplacement, conformément à une décision du Collège communal de novembre 2008.

⁵ Objectif annoncé du plan communal de mobilité. Rétrospectivement, on est loin du compte.



Demain ?

► l'actuelle législature. Cette attitude est résolument contraire aux ambitions affichées par la DPR, où l'on peut lire que « le niveau local constitue par définition un échelon idéal pour mettre concrètement en œuvre des mécanismes de bonne gouvernance et de participation ».

Tout d'abord, dès les origines, le projet du tram a été conçu comme auto-suffisant, c'est-à-dire que son intégration à un projet global de mobilité a manqué. Ensuite, il a été porté à maturité à l'ombre de commissions techniques qui ont stabilisé un certain nombre d'options sur base de critères discutables, mais jamais discutés, de nature aussi bien technique que politique.

En bons technocrates, les auteurs de l'étude sur le tracé du tram ont fait de la politique l'air de ne pas y toucher⁶, fixant des critères, assignant des objectifs, et proposant des modalités techniques qui, sous des dehors techniques, arrêtent des options qui auront des impacts sur la population desservie, la praticabilité de l'outil et, *in fine*, sur le succès ou l'échec du tram à Liège.

Songeurs, par exemple, au critère ultime de la « vitesse commerciale », qui a été déterminant pour fixer le petit nombre d'arrêts prévus au long du parcours. Pour le surplus, on sait que les arrangements sous-locales, proprement politiques cette fois, ont conduit à favoriser un parcours en fond de vallée long, beaucoup trop long, et parfaitement redondant avec les rares lignes de bus qui fonctionnent plutôt bien (parce que dotées de sites propres sur d'importants tronçons de voirie).

Or, c'est bien sur ces éléments principaux – l'intégration du tram à un projet d'ensemble

et son implantation effective – qu'aurait dû porter une démarche de concertation, qui a été purement inexistante. Ainsi, aucune séance publique d'information (sans même parler de consultation) n'a été tenue. Un site internet regroupant tous les éléments relatifs au dossier, promis par le ministre, n'a jamais été mis

Aucune démarche de concertation n'aura permis de contester ou d'élargir le cadrage étroit qui a présidé, dès les origines, à la destinée du tram liégeois.

en place. Il aura fallu attendre le 28 novembre 2011 pour que le Conseil communal liégeois daigne se pencher publiquement sur la question du tram, à un stade très tardif d'avancement du dossier. En effet, à ce moment-là, toutes les décisions de principe auraient dû être arrêtées par le gouvernement wallon. Bref, aucune démarche de concertation n'aura permis de contester ou d'élargir le cadrage étroit qui a présidé, dès les origines, à la destinée du tram liégeois.

UN TRAM PEUT EN CACHER UN AUTRE

Les associations avaient formulé, dans leurs analyses, bon nombre de prescrits pour faire du projet de tram une réussite. Une association en particulier a produit un abondant contenu sur la question du tram : urbAgora⁷. Et pour cause, c'est un peu son « objet social », puisqu'elle a été fondée dans la foulée du collectif « Stop CHB! », et puise ainsi la source de son combat militant dans le tram liégeois. UrbAgora a souligné dès le départ l'importance de créer un authentique réseau (la capacité à absorber les

flux de passagers étant décuplée par la multiplication des points nodaux), concentré sur les zones urbaines densément peuplées, et apportant une plus-value en termes de site propre.

Dans le projet actuel, le gouvernement wallon a pris le contre-pied d'à peu près toutes ces propositions. Il a pris les différents tronçons d'un éventuel réseau et les a alignés bout à bout, au long de cette interminable ligne de fond de vallée sur laquelle se concentre l'essen-

tiel des critiques. Bien qu'elle traverse le quartier populaire de Saint-Léonard, c'est au détriment d'Outremeuse et de Bressoux, situés en rive droite. Enfin, comme cela a déjà été souligné, le projet actuel souffre d'une faible valeur ajoutée, les lignes 1 (Coronmeuse), 2 (Seraing) et 3 (Jemeppe) bénéficiant déjà de tronçons en site propre et d'un trajet sur des voies rapides à la fluidité correcte. Ainsi, dans la configuration qui tient la corde, le tram méprend peu ou prou ces importantes objections, qui avaient été anticipées par urbAgora.

Le gouvernement lui-même en est d'ailleurs conscient, puisqu'il a prévu de suppléer aux carences annoncées du réseau par la mise en place de « BHNS », acronyme barbare qui désigne des « bus à haut niveau de service ». Des bus, promis par le ministre Henry en date du 24 mars 2010, et dont on est sans nouvelles depuis lors, et concernant lesquels un enterrement de première classe est probable⁸.

Pour autant, que peuvent y faire les associations, et en particulier urbAgora ? Il est admis

sotto voce que si c'est pour faire un projet à ce point contre-productif, il vaudrait sans doute mieux s'abstenir. Le projet va coûter cher, très cher⁹, et va mettre à mal une série d'autres investissements dans la mobilité qui devraient pourtant être consentis pour remédier à la situation actuelle. Le projet de tram n'échappe pas aux critiques sévères : il serait conçu « contre la ville »¹⁰, voire serait carrément « urbaphobe »¹¹. Pour autant, comment émettre encore un message audible, lorsqu'on revendique à bon droit la paternité de l'idée du tram ?

Les associations telles qu'urbAgora sont placées dans la position éminemment délicate de se départir d'un projet qui accumule toutes les tares qu'ils avaient redoutées, sans pour autant pouvoir y renoncer, par souci compréhensible de cohérence. Au risque de passer pour des inconsistants, impossible de se prononcer contre le tram. Clairement, la seule option possible a été celle retenue : « Un tram, oui, mais pas celui-là ».

Parallèlement, on a vu se diversifier les perches au gouvernement pour une honorable sortie d'impasse, dont la plus notoire est la proposition d'un réseau de chemin de fer (le réseau express liégeois, ou REL) qui connecte les différentes gares de l'agglomération liégeoise. Comment alors ne pas passer pour des capricieux, qui consentent à avoir un tram, pourvu que ce soit à leurs conditions, et qui se permettent le luxe d'émettre des demandes complémentaires ?

EN SORTIR PAR LE HAUT

Le milieu associatif a été le fer de lance du débat sur la mobilité, et remet encore à l'ordre du

jour des propositions novatrices qui mériteraient un examen approfondi, dans le cadre d'une réflexion globale sur la mobilité à Liège. Elles sont aujourd'hui clairement limitées dans leur action par l'alternative strictement définie qu'elles ont elles-mêmes imposée à l'agenda : le tram contre l'autoroute.

À l'heure où ce projet risque de faire plus de mal que de bien, elles se trouvent confrontées à la difficulté d'émettre un message clair et audible, à même de faire bouger, une fois encore, les lignes de fond du dossier.

Par voie de conséquence, il est urgent que le gouvernement wallon emboîte enfin le pas aux nombreuses associations qui dénoncent publiquement le projet via une carte blanche parue dans *Le Soir*¹², et se décide à consulter largement, à ouvrir les options, toutes les options, sur le renouveau de la mobilité à Liège. Ce ne sont pas les configurations possibles qui manquent.

Pourquoi ne pas imaginer, par exemple, une conférence de consensus, qui réunirait un nombre important de citoyens de la ville de Liège, ou de l'agglomération liégeoise, et qui se prononceraient sur ce que pourrait être une allocation équilibrée de l'espace public ? Pourquoi ne pas mener des ateliers-scénario avec les différentes parties prenantes (ministère et échevinat, associations, université, citoyens) pour jeter des ponts vers le futur de Liège et les directions alternatives que pourrait ou devrait emprunter ses infrastructures de mobilité ?

Autant de pistes qui ne sont, bien sûr, pas exclusives d'une volonté du gouvernement wallon, exprimée sous toute forme, de remettre à plat une bonne fois pour

toutes le dossier de la mobilité à Liège et, ce faisant, de le sortir de l'impasse actuelle dont il ne semble pas prêt de sortir. Il s'agirait, au fond, de mettre à exé-

Il est urgent que le gouvernement wallon emboîte enfin le pas aux nombreuses associations qui dénoncent publiquement le projet.

tion les bons principes édictés par la déclaration de politique régionale, et de faire la démonstration positive que cette dernière ne se paye pas de mots. ■

6 Les conclusions seraient vraisemblablement restées secrètes, n'eût été cet informateur bien intentionné qui a transmis les pièces du dossier à urbAgora, association liégeoise active sur les enjeux d'urbanisme et de mobilité, qui n'a pas manqué de rendre ces documents publics.

7 <http://urbagora.be/>

8 Pourtant, la nécessité de créer un véritable réseau a encore été mise en lumière par une étude récente, commanditée par le Groupement de redéploiement économique du Pays de Liège (GRE), dite « la Transurbaine », laquelle préconise la création d'un « axe 2 » (reliant Ans à Chênée en passant par la rive droite et intersectant l'axe 1 dans l'hypercentre). « L'étude cachée qui bouscule le tram », *Le Soir*, 5 décembre 2011.

9 Ce n'est d'ailleurs pas l'objet de cet article de se pencher sur les modalités de financement, mais il y aurait matière à discuter. Le coût nominal du projet est d'environ 500 millions, que le gouvernement prévoit de financer en faisant appel à l'investisseur privé. En passant par un partenariat public-privé (un PPP) qui a notamment pour effet de dissimuler la dette publique ainsi consentie, le coût total s'élèverait à une fourchette oscillant entre 1 milliard d'euros (selon le ministre Henry, en charge de la Mobilité) et 1,7 milliard d'euros (selon les calculs du ministre Antoine, en charge du Budget).

10 « Un tram contre la ville », [http://urbagora.be.](http://urbagora.be/)

11 « Un tramway urbaphobe », [http://lechainonmanquant.be.](http://lechainonmanquant.be/)

12 « Un tram liégeois sur la mauvaise voie », *Le Soir*, 9 novembre 2011.