



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
3003 Berne

Document PDF et Word à :
finanzierung@bav.admin.ch

Fribourg, le 4 juillet 2019

Loi fédérale sur le transport souterrain de marchandises : ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a ouvert le 3 avril 2019 la procédure de consultation relative à la nouvelle loi sur le transport souterrain de marchandises. Cette consultation fait suite aux démarches de l'Association d'encouragement Cargo sous terrain (CST) qui s'est adressée à la Confédération afin que cette dernière examine la possibilité de faciliter le projet Cargo sous terrain (CST).

En préambule, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg signale que, d'une manière générale, il adhère à la prise de position établie par la Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP). Il émet par ailleurs les remarques ci-dessous.

Remarques générales

1 Projet Cargo sous terrain (CST)

Le projet CST, porté par des entreprises privées, prévoit l'aménagement à 20-40 mètres de profondeur d'un tunnel de 6 mètres de diamètre équipé de trois voies entre Genève et St-Gall. Ce tunnel sera ponctué de plates-formes (hubs) où les marchandises (palettes et conteneurs) pourront être chargées et déchargées de manière automatique via des puits équipés d'ascenseur. Les convois automatisés circuleront sur des rails électriques à induction à une vitesse constante de 30 kilomètres à l'heure. L'ouverture d'une première section entre Zurich et Härkingen/Niederbipp est prévue pour 2030 (estimation des coûts : 3,4 milliards de francs).

L'association CST a procédé, à la demande de la Confédération, à une étude de faisabilité de son projet. Cette étude a été examinée par un groupe d'experts indépendants. Il ressort de cet examen que « seuls 35 % environ des prestations de transport déclarés du concept CST peuvent être statistiquement vérifiés », qu'« on ne peut donc pas présumer un effet de transfert majeur » mais que « le concept CST peut présenter un bilan environnemental positif et des effets d'économie territoriale puisque l'exploitation souterraine accroît la productivité surfacique ». A noter que la plus grande partie du transfert le sera de la route et non du rail.

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg prend acte du projet et le juge, a priori, novateur et intéressant. Il peut aider à la diminution du trafic et des nuisances induits par le transport de marchandises, qui, avec le développement du commerce électrique, risque d'augmenter fortement ces prochaines années. Nous prenons également acte de la difficulté à prouver statistiquement les prévisions de la demande.

Nous soulignons par ailleurs qu'il manque, dans le rapport explicatif, des informations sur les coûts du projet (détails), sa rentabilité et les prix approximatifs de l'utilisation du CST notamment afin de pouvoir juger de sa concurrentialité avec le transport de marchandises par route. Nous souhaiterions donc recevoir un exemplaire de l'étude de faisabilité mentionnée dans le rapport explicatif accompagnant la consultation.

2 Conditions posées par la Confédération

La Confédération a conditionné en 2016 son implication dans le projet à :

- > l'accord des cantons à la mise en œuvre du concept CST vu l'impact de ce projet sur les flux de trafic et le fait que les « hubs » généreront du trafic,
- > la transformation de l'association CST en société anonyme,
- > le soutien par le secteur de la logistique et du transport de marchandises avec la participation des acteurs-clés de la logistique et du transport¹,
- > des moyens financiers pour l'étude de projet et l'obtention de l'autorisation de construire fournis par la société CST (au moins 100 millions de francs),
- > l'acceptation des cantons concernés par la première section (Zurich, Argovie et Soleure) et l'intégration du projet dans leur planification régionale des transports.

Par ailleurs la Confédération exclut tout soutien financier à CST.

En septembre 2018, constatant que ces conditions sont remplies, le Conseil fédéral a décidé d'élaborer un projet de loi.

Le Conseil d'Etat juge favorablement les conditions fixées à l'association CST par la Confédération et prend acte qu'elles ont été remplies.

3 Projet de loi : instauration d'une procédure uniforme d'approbation des plans

Le projet de loi fédérale sur le transport souterrain de marchandises, soumis à consultation, fixe les conditions-cadre en vue, d'une part, de la construction et de l'exploitation d'installations de transport souterrain de marchandises et, d'autre part, de l'exploitation de véhicules sur ces installations. Il prévoit une procédure uniforme et fédérale d'approbation des plans (PAP) qui concerne non seulement les installations de transport souterrain de marchandises, mais également les installations, telles que les « hubs » qui y sont reliées. Cette procédure se base sur celle en vigueur pour le transport ferroviaire, réglée par la loi fédérale sur les chemins de fer, et débute par la mise à l'enquête publique des plans dans les communes et les cantons concernés. Une PAP n'est réalisée que lorsque les emplacements et les tracés appropriés au système ont été définis dans les plans directeurs cantonaux. L'Office fédéral des transports (OFT) sera l'autorité compétente.

Ce projet de loi prévoit également un droit d'accès non discriminatoire aux services proposés afin d'éviter la coexistence de différents systèmes de transport souterrain de marchandises. Il vise également le regroupement des infrastructures (par exemples les conduites électriques).

¹ Au nombre des actionnaires de CST figurent les CFF, la Poste, Coop, Migros, la Banque cantonale zurichoise, Swisscom et la Mobilière mais aussi Meridiam SAS (France), Virgin Hyperloop One (USA), et Dagong Group (Chine)

Les installations de fret souterrain sont incluses dans le Plan sectoriel des transports en tant que partie indépendante qui est également mise en consultation. Cette partie définit les espaces appropriés pour le tracé (corridor de planification) et pour les installations (périmètre de planification). Les cantons définissent les emplacements des installations et les tracés exacts et les intègrent dans leur plan directeur cantonal.

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg est favorable à la mise en place d'une PAP uniforme au niveau fédéral pour le transport souterrain de marchandises. Cela permet une simplification de la procédure et un gain de temps en évitant de devoir obtenir des autorisations de tous les cantons concernés.

Les cantons et les communes concernés sont tout de même consultés et impliqués dans la délimitation exacte des emplacements. Nous prenons acte de ce procédé mais soulignons qu'en règle générale, le plan directeur cantonal doit reprendre les périmètres et corridors de planification du plan sectoriel et non les préciser.

Réponses au catalogue de questions

1 Voyez-vous un besoin en Suisse pour le transport souterrain de marchandises tel qu'il est décrit dans le projet de Cargo sous terrain (CST) ?

Oui, le Conseil d'Etat juge le projet de Cargo sous terrain intéressant, notamment pour répondre au problème de surcharges de trafic sur le réseau routier, même si la gestion du chargement et de la livraison depuis les « hubs » doit être pensée, planifiée et réglée de façon à éviter les problèmes de trafic.

Le canton de Fribourg a connu ces dernières années une très forte croissance démographique, l'une des plus fortes de Suisse, ainsi qu'une croissance économique. Nous demandons que le projet CST profite également au canton de Fribourg et qu'un « hub » y soit aménagé, ce dans un secteur approprié et défini en collaboration avec les autorités cantonale et communales concernées.

2 Approuvez-vous le fait que la Confédération soutienne une telle installation de transport souterrain de marchandises en instaurant une procédure d'approbation des plans et qu'ainsi il ne soit plus nécessaire d'obtenir d'autres concessions, autorisations ni plans cantonaux ?

Le Conseil d'Etat approuve le soutien de la Confédération au projet CST par l'instauration d'une procédure d'approbation des plans fédérale. Une telle procédure unifiée permet une simplification de la procédure et garantit une bonne coordination intercantonale. Cependant, il est primordial que les cantons et les communes concernés puissent être impliqués et consultés. La coordination avec les planifications cantonales doit être garantie. Toutefois il est d'avis que la Confédération devrait, en plus, octroyer des concessions.

3 Êtes-vous d'accord avec les objectifs du projet (procédure d'approbation des plans, plan sectoriel, pas d'appui financier de la part de la Confédération et mise à profit du cadre légal actuel) (ch. 4.1.1) ?

Oui, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg est d'accord avec les objectifs du projet et la procédure instituée pour le transport souterrain de marchandises.

Toutefois, nous émettons des réserves quant à l'attribution de l'autorité de régulation à la Commission d'arbitrage dans le domaine des chemins de fer (CACF, à l'avenir RailCom) en ce qui concerne l'accès non discriminatoire aux installations destinées au transport souterrain de marchandises.

Actuellement, la tâche de cette commission est d'assurer l'accès non discriminatoire au réseau ferroviaire. Si nous voyons une certaine logique à lui attribuer l'arbitrage lors des litiges concernant l'octroi de l'accès aux installations de transport souterrain de marchandises, les conventions d'accès et le calcul des prix en la matière, nous exprimons des doutes quant à sa capacité à le faire. En effet, la Confédération prévoit de lui attribuer d'autres tâches, notamment en lien avec la mobilité multimodale. La question de sa réorganisation et de son renforcement est à étudier. Par ailleurs, en page 31 du rapport explicatif, il est écrit que « le présent projet de loi ne crée pas de nouvelles tâches pour la Confédération ». Un tel contrôle et arbitrage en est une. Cela va nécessiter l'augmentation des ressources en personnel, tout comme la gestion et le suivi des PAP par l'OFT.

4 Approuvez-vous la solution proposée (chap. 4.1) ? Plus particulièrement :

a. Êtes-vous d'accord avec l'idée d'une loi de portée générale ?

Oui, le Conseil d'Etat est d'accord avec l'idée d'une loi de portée générale. Le projet de CST est un projet intercantonal, de portée nationale. Tant l'application de PAP fédérales uniformes pour les projets de transport souterrain de marchandises que la création d'une partie indépendante concernant cette thématique dans le plan sectoriel des transports nous paraissent pertinentes.

b. Êtes-vous d'accord que la Confédération impose les périmètres et les corridors de planification dans le cadre de la procédure du plan sectoriel et que la définition concrète des installations et des tracés souterrains soit du ressort des cantons ?

Le Conseil d'Etat estime adéquat que les périmètres et les corridors de planification soient définis par la Confédération ; cependant les cantons doivent être impliqués en amont. A ce titre, nous réitérons notre demande d'inclure de façon appropriée notre canton dans les périmètres et corridors définis dans le plan sectoriel des transports.

Le fait que la définition concrète des installations et des tracés soit du ressort du canton nous paraît approprié bien que normalement le plan directeur reprend les plans sectoriels à titre indicatif sans avoir à les préciser. Nous relevons également que la réserve de tracé ne peut se faire par le biais d'un plan sectoriel ou du plan directeur cantonal, mais par le biais d'une zone réservée suivant une procédure de type « affectation » afin d'être opposable aux tiers. Les plans sectoriels et plans directeurs cantonaux ne liant que les autorités, ils ne peuvent pas garantir que des constructions ne soient pas réalisées sur un tracé. Par ailleurs un mécanisme de coordination et de concertation intercantionales est à prévoir au niveau fédéral.

L'article 6 traitant de l'« Inscription aux plans directeurs et au plan sectoriel » ne nous paraît pas clair. Les deux premiers alinéas ne parlent que d'installations, alors que l'alinéa 3 ne parle que de tracés.

Autres remarques

Le Conseil d'Etat demande par ailleurs :

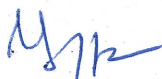
- > que le terme « installation » qui revient dans plusieurs articles de la loi soit défini de façon plus précise ; en effet, son sens semble varié d'un article à l'autre (par exemple, à l'art. 24, qu'entend-on par « installations ne servant pas exclusivement ou principalement au transport souterrain de marchandises » ?) ;
- > que la tâche de coordination entre la Confédération, les cantons et les entreprises soit dévolue explicitement à l'OFT ;
- > que la formulation de l'art. 3 (Intérêt des cantons), qui est à notre avis trop vague, soit précisée ;
- > que l'art. 7 soit également plus clair et précis ;

- > qu'à l'art. 12 (Modifications non soumises à approbation), al. 1 le terme « établies » soit supprimé « Les installations peuvent être établies ou modifiées sans procédure d'approbation des plans ... » ;
- > que la tâche de la gestion de l'élimination des matériaux incombe explicitement aux entreprises, ce en coordination avec les cantons concernés (art. 22) et en conformité avec les législations en vigueur ;
- > qu'en matière d'élimination des matériaux, la loi demande aux entreprises de trouver, dans la mesure du possible, des solutions valorisantes ;
- > qu'en matière de remembrement (art. 23), il soit rappelé que les installations attenantes aux systèmes de transports de marchandises souterrains ne doivent, en principe, pas être aménagés dans des zones telles que les terrains agricoles ou les forêts ;
- > qu'en ce qui concerne le démantèlement des installations (art. 25), un mécanisme garantissant sa faisabilité et son financement, même en cas de faillite de l'entreprise, soit prévu explicitement ;

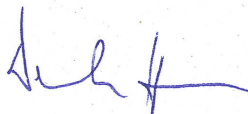
Nous souhaiterions également savoir s'il y aura des contraintes en surface, c'est-à-dire au-dessus des infrastructures souterraines aménagées, et s'il sera possible de construire comme auparavant au-dessus de telles infrastructures.

Nous vous remercions de nous avoir consultés et vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :



Jean-Pierre Siggen
Président



Danielle Gagnaux-Morel
Chancelière d'Etat

Copie

—
Cantons de Berne, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud
Conférence des Transports de la Suisse occidentale (CTSO), Route de Mareindeux 65B, 1870 Monthey
Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP), Maison des cantons, Speichergasse 6, Case postale, 3001 Berne