



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Monsieur le Directeur
Peter Füglistaler
Office fédéral des transports OFT
Madame la Directrice
Maria Lezzi Lauper
Office fédéral du développement territorial

Transmission par courriel à :
sachplan.verkehr@bav.admin.ch

Réf. : 24_COU_1575

Lausanne, le 19 juin 2024

Plan sectoriel des transports, partie Transport souterrain de marchandises

Madame la Directrice, Monsieur le Directeur,

Le Canton de Vaud a été invité, par courrier du 30 janvier 2024, à prendre position sur la partie Transport souterrain de marchandises (SUG) du Plan sectoriel des transports, dans le cadre de la consultation selon l'article 19 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT) et vous en remercie.

Le Canton n'a examiné que la partie conceptuelle de la partie SUG, qui présente les principaux objectifs du transport souterrain de marchandises ainsi que la manière de les faire concorder avec les autres buts et instruments de l'aménagement du territoire. Les quatre fiches d'objets ne concernent en effet que le tronçon entre Härkingen et Zurich.

De manière générale, à ce stade, le Conseil d'Etat salue les buts de la partie SUG, qui permettent de développer des solutions innovantes et durables dans une optique d'allègement des réseaux de surface. Il est par ailleurs en accord avec les objectifs et principes de planification de ce plan sectoriel et n'a pas constaté de contradiction majeure avec le plan directeur cantonal. Le Canton formule toutefois des remarques générales et détaillées provenant des entités cantonales concernées, dont il vous prie de tenir compte.

Afin de répondre aux enjeux que le transport de marchandises représente, le Grand Conseil vaudois a adopté, en 2018, un décret chargeant le Conseil d'Etat d'élaborer une stratégie cantonale en la matière. En mai 2021, le Département des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH) a publié le premier volet *Diagnostic et orientations* de la Stratégie cantonale du transport de marchandises, qui souligne notamment l'intérêt d'évaluer la faisabilité du système de transport souterrain, tel qu'envisagé par la société Cargo sous terrain (CST). Dans ce cadre, la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR), en collaboration avec l'Office cantonal des transports du Canton de Genève, a mené des études de faisabilité au sujet de la réalisation d'une telle infrastructure entre les agglomérations Lausanne-Morges et de Genève. Celles-ci démontrent qu'un tronçon lémanique raccordé au réseau national serait économiquement intéressant.

Dans le cadre de la présente consultation, le Conseil d'Etat relève les points principaux suivants :

- Le plan sectoriel donne les prémisses pour déterminer le réseau (tracé du tunnel) et l'organisation logistique (emplacement des hubs), mais ne définit toutefois pas suffisamment l'intermodalité rail-route-souterrain, ainsi que l'incidence sur le développement des réseaux ferroviaires et routiers desservant les hubs.
- Si les procédures associées directement au tunnel et aux hubs sont du ressort de la Confédération, les procédures connexes liées (routières, d'aménagement du territoire ou foncières) de compétence des cantons et des communes sont insuffisamment documentées.
- En matière de transport en souterrain, il existe un réel intérêt à coordonner les usages du sous-sol et les enjeux de protection. Les emprises nécessitées par le projet global et leurs incidences sur le territoire et l'environnement (patrimoine bâti, forêts, surfaces d'assolement, déchets et matériaux excavés, etc.), ainsi que la faisabilité technique en termes de protection des eaux, géologie, technologies de construction, emprises de chantier, etc., semblent insuffisamment traitées à ce stade.

Dans le cadre de l'élaboration future des projets, le Conseil d'Etat demande :

- que le Canton de Vaud, les communes et toutes les parties concernées soient associés en amont aux réflexions des projets de CST sis sur son territoire, notamment en ce qui concerne le tracé du tunnel et la localisation des hubs, afin que des solutions adaptées soient trouvées ;
- l'emploi d'une terminologie générique telle que « gestionnaire d'infrastructure » ou « l'entreprise », plutôt que la référence exclusive à CST ;
- des précisions sur les étapes et échéances de mise en œuvre projetées ;
- la définition des principes de répartition financière du projet dans sa globalité, en tenant compte de l'adaptation des infrastructures routières et ferroviaires.

Pour davantage d'informations concernant la position du Canton de Vaud, vous trouverez en annexe le détail des remarques des entités cantonales consultées.

Enfin, la présente consultation relevant de l'article 19 de l'OAT, le Conseil d'Etat demande que le dossier lui soit à nouveau soumis, si des éléments ayant des incidences territoriales sur le canton de Vaud devaient être précisés.

En vous remerciant de nous avoir donné l'occasion de prendre position, nous vous prions d'agréer, Madame la Directrice, Monsieur le Directeur, nos meilleures salutations.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER.



Michel Staffoni

Copies

- Direction générale du territoire et du logement
- Direction générale de la mobilité et des routes
- Direction générale de l'environnement
- Direction générale des immeubles et du patrimoine
- Service de la promotion de l'économie et de l'innovation

Synthèses des remarques détaillées des entités cantonales concernées

Les entités cantonales suivantes ont été consultées : directions générales du territoire et du logement ; de la mobilité et des routes ; de l'environnement ; des immeubles et du patrimoine ; Service de la promotion de l'économie et de l'innovation.

Appréciation générale

En matière de transport en souterrain, il existe un intérêt réel à coordonner les usages du sous-sol et les enjeux de protection. Une telle coordination est d'ailleurs requise à l'art. 2 du règlement (cantonal) de la loi sur les ressources naturelles du sous-sol (RLRNSS).

Dans le cadre du plan sectoriel, la Confédération définit en coordination avec les cantons et les communes, les couloirs et périmètres globaux, alors que les tracés et la localisation des infrastructures sont précisés dans le cadre des plans directeurs cantonaux. Si la partie SUG relève le besoin de concertation avec les cantons et les communes, il n'est en revanche pas explicite sur les moyens et le moment de cette concertation. Il est en effet primordial que celle-ci soit menée de manière anticipée, continue et rigoureuse, afin d'éviter les divergences avec les planifications et projets cantonaux.

Au vu de l'art 21 LTSM, il est indispensable que les cantons puissent disposer très tôt de projections et de perspectives sur la génération de matériaux d'excavation et de déblais (temporelles, géographiques, quantitatives, qualitatives) afin de, le cas échéant, pouvoir mener les planifications requises pour le développement des installations de traitement et d'entreposage. Ainsi, ce besoin de coordination devrait figurer explicitement dans la partie SUG.

Le texte du plan sectoriel fait référence directement à la société CST à de nombreuses reprises. Il serait plus judicieux d'utiliser une terminologie plus générale, par exemple « le gestionnaire d'infrastructure » ou « l'entreprise », afin de permettre de respecter le principe de libre concurrence, en laissant notamment ouverte la possibilité à une autre société de développer un tel système de transport.

De manière générale, le plan sectoriel ne donne pas suffisamment d'indications sur les prochaines étapes de réalisation du réseau de transport souterrain. Nous regrettons ainsi l'absence d'un échancier (macro) prévisionnel des étapes de mise en œuvre. Dans la mesure du possible, nous demandons que la Confédération, en coordination avec le gestionnaire d'infrastructure, précise les étapes de mise en œuvre afin que les cantons puissent les anticiper.

S'il est indiqué que le projet CST (tunnels et hubs) est privé et autofinancé (planification, réalisation et exploitation), les principes de répartition financière du projet dans sa globalité doivent être précisés, notamment l'adaptation des infrastructures routières et ferroviaires qu'il requiert.

A noter que les remarques ci-après sont structurées selon les chapitres du plan sectoriel.

1. Introduction

Selon la figure 2 (sous chapitre 1.2), la Confédération est l'autorité compétente pour l'approbation des plans pour les hubs et les tunnels (procédure d'approbation des plans (PAP)), les cantons pour les éventuelles installations annexes raccordées en surface (transbordement sur la route et le rail, notamment) et procédures associées.

L'installation d'un hub du CST étant dépendante des raccordements aux systèmes de transport de marchandises en surfaces et de la capacité suffisante notamment du réseau routier, la partie SUG devrait préciser les procédures cantonales liées et les principes de coordination avec la PAP. Particulièrement si celle-ci implique des démarches foncières ou financières, voire des procédures d'expropriation.

La question de la rentabilité du projet reste ouverte puisque son rapport coût-efficacité n'est pas démontré. Ainsi, il serait utile d'ajouter un chapitre comparant le prix final envisagé de l'offre de transport en souterrain par CST à celui du transport par route ou par train.

1.2 Conception du SUG

Il est indiqué que « les préoccupations des cantons et des communes en matière de planification, de transport et d'environnement sont prises en compte au mieux et à l'échelon approprié ». Or, il est nécessaire pour la Confédération de se concerter avec les cantons et les communes avant de définir les corridors de planification des tunnels et les emplacements des hubs dans la partie SUG. L'importance de cette concertation préalable est en effet essentielle, compte tenu des conséquences du projet sur le territoire et l'environnement.

1.3 sous-chapitre : Coordination avec les autres éléments de mise en œuvre du plan sectoriel des transports

Le texte devrait souligner le besoin de coordination entre le développement du réseau ferroviaire et celui des hubs. Cet aspect semble particulièrement important afin de prévoir l'infrastructure nécessaire pour raccorder les deux réseaux et d'évaluer les effets d'une exploitation en surface interconnectée.

1.3 Tableau 2

Principe U1 : En accord avec les enjeux de coordination identifiés précédemment, nous partageons la nécessité que le tracé et l'emplacement des hubs soient choisis de sorte qu'aucune zone ni aucun périmètre de protection des eaux souterraines ne soient touchés. De plus, il est impératif que ces choix s'effectuent en coordination avec les usages actuels et futurs des ressources du sous-sol, (matériaux, ressources minières, énergies, etc.).

Il s'agira en effet autant d'éviter les conflits que de favoriser des utilisations combinées du sous-sol (valorisation des matériaux d'excavation, géostructures énergétiques, etc.).

Principe U4 : L'art. 1 al. 2 de la LTSM stipule que le projet CST relève de l'initiative privée et est autofinancé. Des réserves sont émises quant à cet autofinancement et, si tout cofinancement fédéral est exclu pour la construction et l'exploitation de cette infrastructure, des précisions sont demandées quant à la plausibilité de réunir un budget privé pour un tel investissement ainsi qu'aux implications directes pour les cantons et les communes, particulièrement en ce qui concerne les coûts engendrés pour les raccordements au réseau. Des efforts considérables en termes de réservation des emprises nécessaires seront également requis.

La partie SUG précise (tableau p.10) que l'on doit s'attendre à « un surcroît de trafic ponctuel aux alentours des hubs ». L'étude sur les sites logistiques d'importance supracantonale de la DTAP (cf. point iii) confirme l'impact considérable du CST sur l'ensemble des systèmes de transport en surface, en raison des importantes quantités de marchandises transportées par ce nouveau système.

L'installation d'un hub du CST augmentera certainement les besoins infrastructurels pour le transport de marchandises sur le réseau routier connecté au hub, à l'exemple de ce qui se passe autour d'une plateforme rail-route. Ces projets devront être portés par les cantons et les communes (cf. point i). La question est de savoir qui en assumera les coûts. S'agira-t-il principalement des collectivités publiques en vertu de l'art. 19 LAT, ou des propriétaires du CST en vertu de l'art. 1 de la LTSM ?

La partie SUG (et/ou la LTSM) devrait préciser les principes de répartition financière du projet global du CST, y compris l'adaptation nécessaire des infrastructures routières et ferroviaires. Ces coûts ne devront pas être exclusivement à la charge des cantons et des communes.

Principe U5 : Vu les volumes attendus et les enjeux de gestion, il s'agira de fixer des objectifs de valorisation des matériaux d'excavation les plus ambitieux possibles. Cet enjeu doit être considéré très tôt dans le processus de planification, afin notamment de favoriser les secteurs géologiquement favorables à la valorisation, et aussi de réaliser des choix technologiques à même de minimiser la problématique de gestion des déchets.

Le récent retour d'expériences de percements de tunnel sur le plateau montre notamment un recours toujours plus fréquent à des technologies de fibrage génératrices de grandes quantités de déchets faiblement ou non valorisables.

1.4 Relation avec d'autres dossiers

Ce chapitre mentionne les coordinations de la partie SUG avec les autres planifications sectorielles, les inventaires et les plans directeurs cantonaux. Il faudrait y inclure l'étude *Sites logistiques d'importance supracantonale - Analyse des sites potentiels au niveau suisse*, menée par la DTAP et finalisée en 2018.

Elaborée en collaboration avec le secteur privé de la logistique, cette étude de base devrait être prise en compte pour la définition des périmètres des hubs dans la partie SUG. L'étude devra de plus être actualisée au fur et à mesure de l'avancement du projet CST, afin de pouvoir servir d'étude de base pour les tronçons successifs et les adaptations de la partie SUG. L'étude de la DTAP a permis de démontrer l'énorme influence de la

réalisation du premier tronçon du CST sur l'ensemble des systèmes de transport de marchandises et de sites logistiques de la Suisse, et devra également être prise en compte pour l'adaptation des planifications cantonales et communales en lien avec la partie SUG (cf. point i).

2.1 Généralités

La question de l'intermodalité comme étant centrale n'est que brièvement exploitée. Il importe de comprendre plus en détail comment va s'organiser l'intermodalité de la chaîne logistique entre rail-route et souterraine. La partie SUG gagnerait en précision si des données, telles que l'idée du transfert attendu entre les trois modes, et la réduction attendue du transport routier entre grandes villes desservies à futur par le cargo souterrain, étaient renseignées.

Il est demandé d'expliquer dans quelle mesure le cargo souterrain ne va pas concurrencer le transport par rail et augmenter les coûts liés aux soutiens publics.

2.2 Principes pour les différentes parties du projet

Il est indiqué que « *sur la base des travaux de planification de CST et en accord avec les cantons et les communes, la Confédération définit des périmètres de planification pour les hubs ainsi que pour les installations nécessaires* ». L'art. 13, al. 2 LAT et l'art. 18 OAT stipulent que les plans sectoriels doivent être élaborés en collaboration avec les cantons et que celle-ci doit être instaurée aussi tôt que possible. La formulation dans la partie SUG ne traduit pas cet esprit de collaboration, en laissant entendre que les cantons seront simplement consultés pour donner leur avis sur les périmètres pour les hubs et les tunnels.

Il s'agit donc de spécifier les modalités de concertation avec les cantons pour la définition des corridors et des périmètres de planification. Ainsi, le Canton de Vaud devra être associé à l'élaboration des cartes et des textes quand les tronçons du CST qui sont projetés exerceront une influence directe sur son territoire.

Les éléments suivants sont à compléter et adapter :

- P. 16, § 2 : Un certain nombre d'études de bases relatives au sous-sol sont énumérées pour l'étape de variante de tracés (plan directeur cantonal). Il semble nécessaire déjà pour l'étude des corridors (plan sectoriel) de disposer d'études de base sur le sous-sol, afin de tenir compte du contexte géologique et construit, ainsi que des enjeux de coordination déjà lors de cette étape de planification.
- P. 16, § 3 : Il est indiqué dans le document que « Lors de l'utilisation du sous-sol, il doit en principe être possible d'utiliser l'espace souterrain à plusieurs reprises. C'est notamment le cas pour les couches supérieures du sous-sol et pour l'utilisation par des forages profonds, des puits pour sondes géothermiques ou des conduites. Les concessions et autorisations pour ce type d'ouvrages souterrains sont donc en principe également octroyées à l'intérieur des corridors désignés dans le plan sectoriel et adaptés au transport souterrain de marchandises. Elles ne sont limitées qu'en cas d'interaction intolérable. » Or, la formulation est ambiguë. Si la partie SUG du plan sectoriel souhaite indiquer que de telles concessions et autorisations devront

être octroyées au porteur de projet de transport en souterrain, l'affirmation n'est pas acceptable du point de vue du droit et des prérogatives cantonales. Si, à l'inverse, il demeure possible de délivrer des concessions et autorisations à des tiers dans le cadre des planifications et procédures sectorielles en vigueur, dans les corridors et les périmètres de planification, alors l'affirmation est acceptable. Toutefois, nous recommandons de reformuler ce contenu pour clarifier le paragraphe.

- P. 16, § 4 : Nous suggérons de mentionner également les géostructures énergétiques dans les infrastructures qui pourraient être regroupées. Vu sa profondeur et sa connectivité avec les grandes villes, CST pourrait offrir en effet des opportunités très intéressantes pour exploiter la thermique du sous-sol, à condition de considérer les enjeux de planification et de coordination entre acteurs le plus en amont possible.

Sous-chapitre Gestion du matériel

Nous recommandons de mettre un accent plus fort sur les stratégies de prévention de génération de déchets, notamment dès les étapes de planification ; en ce qui concerne les choix de tracés (contexte géologique) et les technologies de construction.

Sensible à tout potentiel de transformation vers une économie durable et une contribution vers plus de circularité, les enjeux liés à l'impact et la gestion des déchets de ce type de projets doivent être pris en considération.

Compte tenu de la préoccupation élevée pour les enjeux environnementaux et la difficulté de la tâche, la mise en œuvre de l'économie circulaire des déchets est un point qui nécessite d'être développé.

2.3 Protection de l'environnement, du milieu bâti, des terres cultivables, des SDA et du patrimoine culturel contre les interventions

Le plan sectoriel indique qu'il s'agit d'éviter les atteintes aux biens à protéger et peser les intérêts en présence. Ces éléments portent par exemple sur les questions de défrichements de forêts (et/ou compensation), de même que sur les interventions à éviter sur les SDA et les terres cultivables.

La compensation d'éventuelles SDA, s'agissant d'un projet porté par des privés, doit démontrer sa conformité aux articles de l'OAT pour ce qui est de l'intérêt prépondérant et de l'usage optimal du sol. En effet, il ne peut être admis d'empiéter sur des SDA sans prendre en compte le plan sectoriel fédéral y relatif, ni sa déclinaison dans le plan directeur cantonal. Les modalités relatives à un éventuel empiètement sur des SDA, ainsi que l'étendue de ses emprises, ne sont à ce stade pas détaillées, et doivent faire l'objet d'une intégration dans le plan sectoriel de manière plus conséquente.

2.4 Etude d'impact sur l'environnement

L'essentiel du projet se trouvant en souterrain, en surface les emprises de chantier concerneront essentiellement les hubs de chargement / déchargement (prévus en zones à bâtir) et les accès intermédiaires aux chantiers de creuse des tunnels.

La question des emprises temporaires ou définitives n'est à juste titre pas abordée dans le document à ce stade du projet. Nous souhaitons toutefois que ces étapes et leurs implications sur le territoire soient prises en considération par la suite.

3.3 Conception du gestionnaire d'infrastructure Cargo sous terrain

Il n'est pas indiqué que le transport de palettes ne représente qu'une partie du transport de marchandises.

Bien qu'il soit mentionné qu'une analyse exhaustive a été réalisée par CST, il n'est pas précisé quelle part le transport de palettes représente en Suisse, ni quelle part serait attendue pour les axes visés. Il est demandé que ces chiffres soient précisés et indiqués.