

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

Office fédéral des transports

Par courriel :
sachplan.verkehr@bav.admin.ch

Berne, le 19 juin 2024

Plan sectoriel des Transports, partie Transport souterrain de marchandises (SUG) Prise de position de l'Association des Communes Suisses (ACS)

Madame la Directrice de l'ARE, Monsieur le Directeur de l'OFT,

Dans un courrier daté du 30 janvier dernier adressé aux Chancelleries d'Etat des cantons, vous avez soumis le Plan sectoriel des Transports, partie « Transport souterrain de marchandises » pour consultation aux cantons et aux communes. Dans le cadre de cette consultation, il a été prévu que les communes directement concernées transmettent leurs prises de positions à leur canton respectif, en charge de la coordination. L'Association des Communes Suisses (ACS), en tant qu'association faîtière des communes au niveau national, représente les intérêts de toutes les communes de Suisse. Pour cette raison, l'ACS se permet donc de vous faire part de sa position sur le projet mentionné ci-dessus.

Remarques générales

Le projet de transport souterrain de marchandises « Cargo sous terrain » (CST), initié par le secteur privé, vise à la création d'un système logistique d'ampleur composé d'un tunnel souterrain et de hubs (installations de transbordement) en surface. La loi fédérale du 17 décembre 2021 sur le transport souterrain de marchandises constitue la base du projet, qui est décrit dans le Plan sectoriel des transports, partie Transport souterrain de marchandises (SUG). L'objectif de cette planification est d'exposer les aspects constitutifs du projet, notamment sous forme de fiches d'objets. Le SUG traite de ce qui concerne la Confédération en matière planification (établissement d'un corridor de planification pour les installations de transport souterrain et les hubs); il fait également référence aux compétences de planification des cantons et des communes, en soulignant les aspects contraignants pour les parties concernées (autorités publiques et porteurs du projet).

Le projet de CST ambitionne de s'étendre de Saint-Gall à Genève, via Zürich. Une réalisation en plusieurs étapes est prévue, et la présente version du SUG sert uniquement à concrétiser la première étape du projet de CST, à savoir le tronçon entre Härkingen et Zurich. Il va sans dire que ce projet d'infrastructures souterraines et de surface aura un impact massif et étendu, notamment en ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'environnement, le trafic lié à l'exploitation et l'utilisation du sous-sol. L'ACS souhaite rappeler ici les fortes pressions auxquelles l'utilisation du sous-sol déjà est soumise, qu'il s'agisse des ressources naturelles ou des infrastructures énergétiques ou logistiques, et

l'importance de mettre en balance les différents intérêts en jeu. En outre, un grand nombre de communes est concerné de manière directe et indirecte par la première étape du projet, et de nombreuses autres communes seront impactées à l'avenir dans le cadre des étapes ultérieures.

L'ACS conçoit l'intérêt de ce projet innovant en matière de logistique et de transport de marchandises : celui-ci représente un possible complément au transport par le rail et par la route. Si l'objectif visant à améliorer les transports logistiques tout en soulageant le réseau routier et ferroviaire est à saluer, l'ACS considère le projet d'un œil critique : la plus-value qui résulterait de sa mise en œuvre est encore incertaine en regard des effets négatifs prévisibles.

La prise de position de l'ACS se veut relativement générale, les communes directement concernées ayant eu l'occasion de se prononcer sur le projet par l'intermédiaire des cantons. L'ACS renvoie donc aux prises de positions des communes pour tous les aspects de détail et les aspects spécifiques aux emplacements prévus pour les infrastructures du projet de CST.

Remarques spécifiques

Implication des communes

Au vu de l'ampleur du projet de CST, sa planification et sa coordination est réglée d'une part par la Confédération dans le cadre du Plan sectoriel des transports, d'autre part par les cantons via les Plans directeurs, et également par les communes par le biais des plans d'affectation. Si cette façon de procéder permet en principe de respecter les compétences de chacun des niveaux étatiques du point de vue de l'aménagement du territoire, il n'en demeure pas moins important que les communes soient intégrées, consultées et entendues dans toutes les phases de planification. En effet, les impacts du projet, qu'il s'agisse de ceux liés à la construction ou à l'exploitation, se feront ressentir à un niveau local voir régional, et les communes seront donc les premières à devoir composer avec la réalité qui découlera de la mise en œuvre du projet de CST. La participation active des communes dans la planification a pour avantage de permettre la prise en considération des spécificités locales, favorisant une identification efficace des intérêts en jeu et des potentiels conflits qui pourraient survenir, afin de trouver des solutions adéquates en amont de la réalisation du projet. Le SUG prévoit l'implication des communes, ce que l'ACS salue.

Par ailleurs, il est essentiel que les intérêts des communes puissent déjà être garantis au niveau de la planification, par exemple dans le cadre de mesures de compensation.

L'influence des communes sur les infrastructures et l'exploitation s'avèrera limitée une fois le projet en cours de réalisation, or elles devront supporter tous les effets en surface. L'ACS demande donc que les intérêts des communes soient formellement intégrés au plus tard dans les planifications directrices cantonales.

Gestion du trafic, protection contre le bruit et infrastructure routière

Bien que le projet de CST ambitionne de réduire le trafic routier lié au transport de marchandises, il ne résout pas totalement la problématique du dernier kilomètre. La distribution fine passera par la route, depuis les hubs jusqu'aux lieux de livraison. Si l'on peut imaginer qu'une partie de cette distribution puisse être assurée par des vélos cargos ou des véhicules de taille moyenne et neutres en carbone, permettant de supprimer les effets négatifs du trafic lourd, il n'en demeure pas moins que les zones à proximité des hubs verront le trafic s'intensifier. Or, pour l'ACS, l'objectif de réduction du trafic doit rester

central dans le cadre du projet de CST. Les effets de la hausse de trafic dans les alentours des hubs, ainsi qu'au niveau régional (accès aux autoroutes par exemple) ne doivent pas être sous-estimés. Il convient dès lors d'accorder une importance prépondérante à la protection du milieu bâti contre le bruit et les nuisances du trafic. Des mesures de protection en faveur des communes doivent déjà être garanties de manière contraignante dans la phase de planification afin de garantir leur exécution au moment de la réalisation du projet. Selon l'ACS, les coûts de mise en œuvre de ces mesures sont à imputer au porteur de projet.

Par ailleurs, il est mentionné dans le SUG (p. 15) que « les cantons et les communes décident d'une éventuelle optimisation de la desserte locale par la route », et que « les coûts de planification et de réalisation de la desserte locale par la route et le rail sont répartis entre les parties concernées en fonction des avantages qu'elles en retirent ». Si les communes sont effectivement compétentes en la matière sur leur territoire, l'ACS voit d'un œil critique la répartition des coûts prévue par le SUG. D'une part, la formulation manque de clarté : il convient de définir ce que l'on entend par « parties concernées » et « avantages ». D'autre part, l'ACS est d'avis que le principe du demandeur-payeur doit s'appliquer ici. Si des synergies peuvent éventuellement être trouvées, il faut aussi considérer le fait que des optimisations routières soit réalisées majoritairement au profit de CST. De fait, il est problématique selon l'ACS que les coûts concernant les dessertes locales incombent aux communes, qui sont chargées d'en assurer l'entretien à long terme.

Protection des eaux souterraines

L'analyse des fiches d'objet fait ressortir de nombreuses considérations en matière de protection de l'environnement et des ressources naturelles, notamment des eaux souterraines. L'importance d'éviter les zones sensibles et les zones de protection des eaux souterraines est relevée à maintes reprises dans le SUG et dans les fiches d'objet, mais force est de constater que dans plusieurs cas, les zones prévues pour les infrastructures sont situées dans des zones sensibles voir très sensibles s'agissant des eaux souterraines. Les fiches d'objets se bornent à identifier ces zones, ce qui, du point de vue de l'ACS, est très insuffisant au niveau de la planification. Il est essentiel de mener dans ce contexte une pesée des intérêts approfondie, qui tiennent compte de l'importance stratégiques des ressources en eaux souterraines s'agissant de l'approvisionnement en eau de la population.

Conclusion

Du fait de l'importance, de l'étendue et de l'impact du projet sur le territoire, l'espace bâti, l'environnement et le trafic, il convient, selon l'ACS, de prendre en considération les répercussions de manière complète et détaillée. Les avantages du projet doivent être en mesure de compenser réellement les effets négatifs à long terme.

Enfin, les procédures et processus de planification et de réalisation de la première étape seront décisives s'agissant de la poursuite du projet, et il convient donc selon l'ACS d'y accorder une attention particulière et une grande rigueur. Il est clair qu'en cas de réalisation du projet, les enseignements des premières étapes de planification et d'exécution devront être pris en considération dans l'élaboration ultérieure du projet, afin de trouver des pistes d'amélioration et d'optimisation.

En vous remerciant pour votre attention, nous vous prions de croire, Madame la Directrice, Monsieur le Directeur, à l'assurance de notre considération distinguée.

Association des Communes Suisses

Le président

Le directeur



Hannes Germann
Conseiller aux États



Christoph Niederberger

Copie à : UVS, SAB, DTAP

Zusammenfassung

Das von der Privatwirtschaft initiierte Projekt «Cargo sous terrain» strebt den Bau eines unterirdischen Güterverkehrstunnels an, der sich unter dem Schweizer Plateau von St. Gallen nach Genf durch Zürich erstreckt. Der erste Teil dieses Projekts betrifft den Abschnitt zwischen Härkingen und Zürich und wird im Teil Unterirdischer Güterverkehr (SUG) des Sachplans Verkehr behandelt. Das CST-Projekt stellt die kommunale Ebene vor wichtige Herausforderungen in Bezug auf die Raumplanung (sowohl ober- als auch unterirdisch), den Umweltschutz, den Verkehr und den Lärmschutz im Siedlungsgebiet. Die Gemeinden werden die ersten sein, die sich mit der Umsetzung des CST-Projekts auseinandersetzen müssen. Aus diesem Grund unterstützt der SGV eine starke Einbindung der Gemeinden in jeder Phase des Projekts. Der SGV fordert zudem, dass seine Interessen so früh wie möglich im Planungsverfahren gesichert werden.

Die Zunahme des Verkehrs ist aus Sicht des SGV eine zentrale Herausforderung, die sich aus dem Betrieb des CST ergeben wird. Denn auch wenn das Projekt darauf abzielt, das Strassen- und Schienennetz zu entlasten, indem es einen Teil des Gütertransports übernimmt, bleibt die Problematik des letzten Kilometers bestehen. Die Aktivitäten rund um die Umschlaganlagen («Hubs»), die den Tunnel mit der Oberfläche verbinden, werden zwangsläufig zu einem erheblichen lokalen oder sogar regionalen Anstieg des Verkehrsaufkommens führen. Dies werden die Gemeinden direkt zu spüren bekommen, sei es durch Lärm oder durch die Kosten für den Strassenunterhalt. In diesem Zusammenhang fordert der SGV, dass die Kosten für die Planung und Realisierung von Lärmschutzmassnahmen und lokalen Erschliessungen nach dem Verursacherprinzip dem Projektträger belastet werden.

Darüber hinaus treten bei der Planung erhebliche Konflikte zwischen Infrastruktur und Grundwasser auf, und es bestehen entsprechende Unsicherheiten für die Gemeinden. Es sollten daher umfassende Interessenabwägungen unter aktiver Einbindung der Gemeinden durchgeführt werden.

Schliesslich ist der SGV der Ansicht, dass die Planungs- und Realisierungsverfahren der ersten Etappe für den weiteren Verlauf des Projekts entscheidend sind. Aus diesem Grund muss die Einschätzung des SGV besondere Beachtung finden. Im Falle der Realisierung des Projekts sollten die Erkenntnisse aus der ersten Phase in den nachfolgenden Phasen berücksichtigt werden.