



REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Léonore Porchet – Transports ferroviaires dangereux : faisons enChlore mieux !

Rappel de l'interpellation

« Chaque convoi expose quelque 840'000 personnes à un risque d'accident majeur », avaient clairement indiqué les Conseils d'Etat genevois et vaudois en 2016¹. Pourtant en 2018, ce sont encore 21'000 tonnes de chlore qui ont traversé la région lausannoise, selon un rapport publié le 14 février par la Confédération².

En mars 2015, le Grand Conseil vaudois avait soutenu (56 pour, 36 contre et 17 abstentions) une résolution de notre collègue verte Susanne Jungclaus Delarze visant à interdire le transport massif de chlore, considérant que les entreprises qui utilisent le chlore en grande quantité doivent le produire sur place³.

En 2016, les principaux acteurs visant à réduire les risques liés au transport du chlore ont signé une déclaration conjointe (DC II). Cette déclaration a été signée par la Confédération, les CFF, l'association des chargeurs et l'industrie chimique, avec pour objectif de « réduire le risque d'un facteur dix d'ici à la fin 2018 »⁴.

Dans cette déclaration, les objectifs sont toutefois formulés de manière peu contraignante. La possibilité de produire sur place est étudiée. C'est donc bien moins ambitieux que ce que demandait la résolution vaudoise, que ce que prévoyait l'initiative parlementaire déposée par le Canton de Genève et que les premières déclarations de la Confédération. Celle-ci avait en effet répondu à une motion de l'élue verte Anne Mahrer : « Cela vaut particulièrement pour le transport du chlore, car le Conseil fédéral voit une urgence à diminuer ce transport autant que possible »⁵.

Le 14 février 2019, un rapport intermédiaire a été publié par la Confédération, il fait le point sur l'avancement de la diminution des risques et la mise en œuvre des 10 mesures préconisées par la DC II considérant deux phases de mise en œuvre (2018 et 2025). Ce rapport considère que les objectifs de réduction des risques pour la première phase 2016-18 ont été atteints. En particulier, le chlore en provenance de France est transporté par train spécial à une vitesse maximale de 40 km/h vers le Valais. La fréquence d'un trajet par semaine est indiquée.

Mais d'autres points sont non résolus :

- Une utilisation des wagons-citernes les plus sûrs actuellement disponibles est prévue par la déclaration conjointe. Toutefois, le rapport indique qu'« entre 20 et 70% des wagons utilisés pour l'importation satisfont aux nouvelles exigences » et que « toutes les importations de chlore ne pourront pas être effectuées à partir du 1^{er} janvier 2019 avec les wagons-citernes actuellement les plus sûrs ».

¹ Communiqué de presse <http://www.metropolelemannique.ch/docs/26-09-16-communique-presse.pdf>

² Page 8 du rapport d'avancement de la phase I de la DC II

³ Débat sur la résolution le 10 mars 2015 :

http://www.publidoc.vd.ch/guestDownload/direct?path=/Company%20Home/VD/CHANC/SIEL/antilope/seance/GC-Grand%20Conseil%20du%20Canton%20de%20Vaud%202012%20-%202017/2013/10/443441_BGC-Seance%20provisoire_20150507_1188823.pdf

⁴ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-63906.html>

⁵ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefit?AffairId=20153395>

- 432 obstacles sur le réseau ferroviaire pouvant endommager le réservoir d'un wagon-citerne et provoquer une fuite ont été identifiés. Leur élimination est évaluée dans le rapport à 6,5 millions de francs. La Confédération indique que la « proportionnalité de cette mesure a été remise en question. C'est pourquoi sa mise en œuvre a été temporairement suspendue ». Selon l'article du 24 Heures du 16 juin 2019 « La guerre du transport de chlore est relancée à Berne », ils ne seront éliminés que petit à petit dans le cadre de l'entretien courant des infrastructures ferroviaires, plutôt qu'en une seule fois.
- La Confédération constate que l'industrie chimique valaisanne n'a par elle-même aucun intérêt à produire localement. Par ailleurs, considérant que le prix de revient serait alors 3,4 fois plus cher, il indique « il n'est ni stratégique ni concurrentiel pour l'industrie valaisanne de produire localement aujourd'hui ».
- La convention prévoyait de renforcer l'approvisionnement depuis l'Italie par le Simplon, afin d'éviter de traverser la métropole lémanique. Sur ce point, le rapport est lapidaire : « l'augmentation de l'approvisionnement en chlore depuis l'Italie reste une ambition de l'industrie mais elle dépend également de l'évolution à long terme du marché et n'est pas quantifiable à l'heure actuelle ».
- Les quantités transitant par la région lausannoise ont diminué de 22'300 tonnes en 2013 à... 21'000 tonnes en 2018. Entre 2000 et 2014, la quantité de chlore traversant l'Arc lémanique a augmenté de 250%. Pourtant, le rapport considère que « l'introduction de restrictions de quantités pour le transport de chlore n'est pas nécessaire ».

De manière à peine voilée, la Confédération indique que la pratique ne changera pas tant qu'aucun accident tragique ne la pousse à légiférer. Dans le rapport, la Confédération explique en effet : « ces conditions-cadres sont susceptibles d'évoluer à moyen terme. La pression publique pourrait rapidement augmenter, par exemple en cas d'accident ferroviaire impliquant du chlore, en Suisse ou dans un pays frontalier. La Suisse se retrouverait alors dans un débat politique animé, forçant le gouvernement à prendre des mesures fortes.»⁶ Pour rappel, la DC II a été signée suite au déraillement d'un train transportant des matières dangereuses à Daillens en avril 2015.

Les gouvernements genevois et vaudois ont pris position en 2016 suite à la signature de la DC II considérant que cet accord était un premier pas. « Pour Genève et Vaud, la fabrication de chlore au plus près de son utilisation par l'industrie chimique valaisanne reste également une priorité, dans le respect des besoins des entreprises concernées et en partenariat avec elles ».⁷

Pour faire suite à cette déclaration, les député-e-s soussigné-e-s ont l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. Malgré les engagements pris, l'essentiel du chlore utilisé en Valais continue aujourd'hui de transiter par la métropole lémanique dans des proportions très similaires à 2013. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il s'engager pour atteindre une réduction des risques à la source et une nette diminution des quantités de chlore transportées ?
2. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il défendre la sécurité des Vaudoises et des Vaudois dans ce groupe de travail, composé avant tout d'acteurs économiques (CFF, VAP, industrie chimique), suite à ce premier rapport de mise en œuvre de la DC II ?
3. La Confédération prend acte que l'industrie chimique valaisanne n'a, à ce jour, « aucun intérêt » à produire localement. Le Conseil d'Etat partage-t-il la position fataliste de la Confédération ou est-il prêt à s'engager activement pour favoriser une production de chlore proche des usines, notamment en s'intéressant à l'aspect fiscal ? Considère-t-il également que les intérêts économiques de Syngenta et Lonza doivent primer sur la sécurité de la population vaudoise ?
4. Dans la convention signée, « l'industrie s'engage à ne plus acquérir de chlore – le plus rapidement possible mais au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2019 – qu'auprès de fournisseurs procédant au transport à l'aide de wagons-citernes qui sont équipés de la meilleure technique de sécurité disponible »⁸. La Confédération constate l'échec de cet engagement, compte tenu du coût du renouvellement des wagons. Le Conseil d'Etat entend-il faire valoir l'argument de la sécurité de la population face à celui du coût lié indiqué ?

⁶ Page 12 du Rapport d'avancement phase I DC II

⁷ <http://www.metropolelemanique.ch/docs/26-09-16-communique-presse.pdf>

⁸ Page 3 de le DC II <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/45485.pdf>

5. *Concernant l'élimination des 432 obstacles identifiés, le Conseil d'Etat compte-t-il faire valoir les conséquences qu'aurait un accident et la sécurité de la population dans le calcul économique qui détermine la proportionnalité de la mesure, pour réclamer un remplacement en un bloc ?*
6. *Les wagons-citernes contenant du chlore circulent-ils toujours de manière regroupée ? A quel horaire et quelle fréquence traversent-ils les agglomérations du canton de Vaud ? Sont-ils groupés avec d'autres wagons transportant d'autres marchandises ou matières dangereuses ?*
7. *Dans ce même article du 24 Heures, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) annonce qu'un nouvel axe d'approvisionnement par l'Italie avait été ouvert. Quel bilan tire le Conseil d'Etat de cette solution, compte tenu du fait que les quantités de chlore transportées via cet axe sont bien moindres que celles qui transitent par l'arc lémanique ?*

*Lausanne, le 18 juin 2019
(Signé) Léonore Porchet*

Réponse du Conseil d'Etat

I. PREAMBULE

Le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité de prendre des mesures pour assurer la meilleure protection de la population vis-à-vis des transports de matières dangereuses, et en particulier du chlore. Dans ce cadre, le canton de Vaud, même s'il n'en est pas signataire, a participé activement aux travaux qui ont conduit à la déclaration conjointe II (DC II).

Le Conseil d'Etat tient à souligner que le projet de la DC II a démarré en janvier 2015, soit avant l'accident de Dailens. Il n'y a ainsi pas de lien de cause à effet entre cet accident, qui par ailleurs n'impliquait pas de chlore gazeux, et la démarche d'élaboration de la DC II.

Depuis sa signature en septembre 2016, la mise en œuvre de la DC II a fait l'objet d'une attention particulière par les services cantonaux concernés. Le Conseil d'Etat relève que le canton de Vaud a organisé deux exercices, un exercice d'état-major en 2017, puis à l'échelle 1:1 en 2018, afin d'exercer les structures d'intervention à faire face à une fuite de chlore liée au transport par rail de cette substance.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la DC II, les études ont montré que la mesure consistant à transporter le chlore avec des trains spéciaux circulant à 40 km/h a eu un effet significatif sur la réduction des risques. Force est de constater que le gain de chacune des autres mesures de la DC II est relativement modeste par rapport à la mesure de réduction de la vitesse. Le canton de Vaud, en collaboration avec les autres cantons concernés, veille toutefois à ce que les mesures préconisées soient respectées et que d'autres soient recherchées afin de réduire autant que possible le niveau des risques, par principe de précaution.

II. REPONSES AUX QUESTIONS

1. Malgré les engagements pris, l'essentiel du chlore utilisé en Valais continue aujourd'hui de transiter par la métropole lémanique dans des proportions très similaires à 2013. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il s'engager pour atteindre une réduction des risques à la source et une nette diminution des quantités de chlore transportées ?

Suite au changement d'horaire de décembre 2018, les CFF ont modifié les conditions de transport des wagons contenant du chlore (numéro de transport ONU 1017) sur tout le réseau. Ce transport n'est autorisé que dans des trains spéciaux dont la vitesse a été réduite à 40 km/h. Quelques exceptions sont autorisées à une vitesse de 60 km/h (nouvelle ligne Mattstetten-Rothrist, tunnel de base du Lötschberg et trois tronçons sur l'axe du Saint-Gothard).

Les études ont mis en évidence que, sur l'Arc lémanique, cette mesure a conduit à une réduction significative du risque à la source. Le niveau de sécurité se situe dès lors en deçà du seuil fixé par les nouveaux critères d'appréciation relatifs à l'Ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) défini dans le cadre de la mise en œuvre de la DC II, beaucoup plus strict pour le transport de chlore que pour les autres matières dangereuses. Une diminution des quantités de chlore transportées, même importante, ne permettrait pas à elle-seule d'atteindre un tel niveau. Des restrictions supplémentaires du volume transporté ne peuvent donc pas être justifiées sur cette base.

2. Comment le Conseil d'Etat compte-t-il défendre la sécurité des Vaudoises et des Vaudois dans ce groupe de travail, composé avant tout d'acteurs économiques (CFF, VAP, industrie chimique), suite à ce premier rapport de mise en œuvre de la DC II ?

Une attention particulière est mise au contrôle du respect des trains spéciaux à vitesse réduite, selon l'engagement pris par les CFF, car cette mesure est déterminante pour la sécurité de la population. Il en est de même pour le suivi des recherches de mesures supplémentaires par le groupe de travail de la DC II afin de diminuer encore les risques, par principe de précaution.

Le canton participe aux séances plénières du groupe de travail de la DC II et a accès à la plateforme d'échange qui présente notamment l'état d'avancement du travail, les contrôles effectués, les relevés des quantités transportées ou le nombre de nouveaux wagons. Le canton a également un regard sur les différentes études évaluant les risques et l'efficacité des mesures.

3. La Confédération prend acte que l'industrie chimique valaisanne n'a, à ce jour, « aucun intérêt » à produire localement. Le Conseil d'Etat partage-t-il la position fataliste de la Confédération ou est-il prêt à s'engager activement pour favoriser une production de chlore proche des usines, notamment en s'intéressant à l'aspect fiscal ? Considère-t-il également que les intérêts économiques de Syngenta et Lonza doivent primer sur la sécurité de la population vaudoise ?

Les différentes pistes de financement, y compris l'aspect fiscal, ont été examinées minutieusement. Pour l'instant, aucune d'entre elles ne peut être exploitée avec les bases légales actuelles dès lors que le niveau des risques est situé en deçà du domaine inacceptable selon les critères de l'OPAM. Toutefois, l'option de la production de chlore proche des usines reste une priorité, dans le respect des besoins des entreprises concernées et en partenariat avec elles. Dans ce cadre, il ne s'agit pas de considérer que les aspects économiques, mais bien tous les paramètres et conséquences d'une production de chlore proche des lieux de consommation de cette substance.

4. Dans la convention signée, « l'industrie s'engage à ne plus acquérir de chlore – le plus rapidement possible mais au plus tard à partir du 1^{er} janvier 2019 – qu'auprès de fournisseurs procédant au transport à l'aide de wagons-citernes qui sont équipés de la meilleure technique de sécurité disponible ». La Confédération constate l'échec de cet engagement, compte tenu du coût du renouvellement des wagons. Le Conseil d'Etat entend-il faire valoir l'argument de la sécurité de la population face à celui du coût lié indiqué ?

Tous les wagons transportant du chlore répondent déjà à un niveau de sécurité élevé selon le « Règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID) ». La norme technique pour les wagons y avait été renforcée à la suite des initiatives de la Suisse dans le cadre de la première déclaration conjointe de 2002 (DC I).

La proportion actuelle de meilleurs wagons-citernes en termes d'équipements de sécurité selon la DC II est toutefois inférieure aux attentes. Le nombre de ces wagons est cependant sans cesse croissant, avec une part de plus de 60% atteinte à mi-2019 et une part de près de 80% en octobre 2019. L'industrie annonce travailler intensivement à la mise en œuvre de la mesure. Elle attend une autre progression nette début 2020 avec un objectif déclaré de disposer de près de 100% de wagons équipés de la meilleure technologie pour les transports de chlore.

Le retard de déploiement des wagons n'est pas dû aux coûts de modernisation des wagons mais à la taille de la flotte, qui ne permet pas d'immobiliser un nombre important de wagons en même temps pour la durée des travaux d'équipement. Les modalités de location des wagons sont également une raison invoquée, car ces derniers sont liés à des contrats pluriannuels pour d'autres prestations en Europe. La capacité de rééquipement des wagons est également limitée en Europe du fait que ces travaux sont effectués par des entreprises très spécialisées.

5. Concernant l'élimination des 432 obstacles identifiés, le Conseil d'Etat compte-t-il faire valoir les conséquences d'un accident et la sécurité de la population dans le calcul économique qui détermine la proportionnalité de la mesure, pour réclamer un remplacement en un bloc ?

Les rails-repères qui existaient à intervalles réguliers au voisinage immédiat des voies ont été supprimés sur les tronçons critiques.

Compte tenu de la répartition très dispersée des 432 autres obstacles, dont certains se trouvent à une bonne distance des voies ferrées, une élimination en bloc n'apparaît pas proportionnée. Les études montrent que l'élimination de ces obstacles ne conduirait qu'à une réduction marginale du risque. En effet, la réduction de la vitesse des convois transportant du chlore diminue significativement le risque de déraillement et d'atteinte à l'intégrité des réservoirs en cas d'accident.

Les besoins d'élimination de ces autres obstacles s'évalueront ainsi au fur et à mesure des travaux d'entretien du domaine ferroviaire.

6. Les wagons-citernes contenant du chlore circulent-ils toujours de manière regroupée ? A quel horaire et quelle fréquence traversent-ils les agglomérations du canton de Vaud ? Sont-ils groupés avec d'autres wagons transportant d'autres marchandises ou matières dangereuses ?

Comme mentionné plus haut, le chlore ne peut désormais circuler sur l'ensemble du réseau CFF que dans des trains spéciaux, dont la vitesse a été réduite. Sur l'Arc lémanique, les CFF annoncent un train spécial circulant une fois par semaine, de la frontière genevoise vers les usines valaisannes utilisant le chlore.

Ce train spécial peut transporter des wagons contenant de la soude caustique, mais selon une organisation précise du convoi qui n'est composé que de quelques wagons (train court). La question de savoir si d'autres wagons peuvent être transportés dans ce train fait actuellement l'objet de discussions au sein du groupe de travail de la DC II.

7. Dans ce même article du 24 Heures, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) annonce qu'un nouvel axe d'approvisionnement par l'Italie avait été ouvert. Quel bilan tire le Conseil d'Etat de cette solution, compte tenu du fait que les quantités de chlore transportées via cet axe sont bien moindres que celles qui transitent par l'arc lémanique ?

Des transports depuis l'Italie ont été effectués en 2018 et 2019, ce qui a réduit en conséquence les quantités transitant par l'Arc lémanique. Il faut toutefois relever que si la quantité provenant d'Italie augmentait significativement, le gain sur la sécurité resterait relativement modeste comme le montrent les courbes de risque. En effet, ces dernières prennent en considération deux paramètres, d'une part la probabilité d'occurrence d'un accident, et d'autre part, l'ampleur possible des dommages résultant de cet accident. Dans ce cadre, le nombre de wagons de chlore dans un train spécial a peu d'influence sur la probabilité d'occurrence d'un accident et par conséquent sur le risque.

Le canton de Vaud est favorable à la diversification de l'approvisionnement notamment par l'Italie, car toute réduction des risques dans l'Arc lémanique est à privilégier si elle ne conduit pas à une augmentation du risque de manière significative dans d'autres périmètres.

III. CONCLUSION

En signant la DC II sur les transports de chlore par rail, la Suisse a introduit des mesures de sécurité qui sont uniques en Europe.

Le rapport d'avancement de février 2019 sur la mise en œuvre de la DC II montre que les risques ont été divisés par un facteur 10, notamment avec l'introduction des trains spéciaux circulant à vitesse réduite. Sur le territoire vaudois, malgré l'augmentation de la population, on ne recense pas de tronçons sur lesquels le risque est inacceptable au sens de l'OPAM et ceci malgré que les critères d'appréciation soient plus stricts pour le chlore que pour les autres matières dangereuses transportées.

Une attention particulière est portée actuellement sur la mise en œuvre des mesures annoncées ainsi que la recherche de mesures supplémentaires selon le principe de précaution, afin de réduire autant que possible les risques pour la population. En ce qui concerne la production locale de chlore, les acteurs étudient la modification du cadre légal et des leviers économiques qui permettrait d'atténuer le différentiel de coût entre production locale et achat de chlore importé.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 janvier 2020.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean