

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Jean-Marc Sordet et consorts –
Collaboration entre le Canton et les Communes en matière de STEP (21_INT_137)

Rappel de l'intervention parlementaire

Sur le site internet de la Ville de Gland (<https://www.gland.ch/ma-ville/administration-communale/service-des-batiments-et-de-lurbanisme/police-des-constructions>) indique que : « Le Comité de direction de l'Association intercommunale pour l'épuration des eaux usées de la Côte (APEC) a sollicité la Municipalité afin que des mesures visant à ralentir, voire à reporter, la construction de nouvelles habitations collectives et de nouveaux quartiers de villas soient mises en place dans l'intervalle de la réalisation de la nouvelle STEP. »

Dit plus clairement : par gros temps, la STEP ne parvient déjà plus à épurer l'eau des 21 communes du bassin versant concerné, au point que cela hypothèque la construction de nouveaux bâtiments, dans une Commune qui va pourtant prochainement mettre en service plusieurs centaines de nouveaux logements. Cette situation a d'ailleurs fait la Une du Quotidien de la Côte du 22.10.21.

Rappelons pourtant que le projet de construire une nouvelle STEP a débuté il y a bientôt 10 ans. Il figurait dans la Planification cantonale de traitement des micropolluants dans les STEP vaudoises de 2016, avec l'ambition de desservir également le bassin versant nyonnais (120'000 équivalents-habitants). Le méga-projet a cependant été scindé en deux, suite au constat de la Ville de Nyon, fin 2020, que Gland n'avait toujours pas de terrain légalisé pour sa future construction.

En 2021, malgré cette accumulation de problèmes, l'APEC et la Ville de Gland ont continué à travailler avec la même gouvernance, pour décider seules de confirmer le site agricole du Lavasson comme futur lieu d'implantation, et pour lancer des appels d'offres pour des projets d'architectes et d'ingénieurs.

Ainsi, par exemple, les demandes de procéder avec le Canton à une vérification du rapport technique (« due diligence ») ont été balayées. Ce qui a conduit la Municipalité de Luins à mandater elle-même un bureau d'ingénieur à cette fin. Rappelons en effet que cette STEP constituera une infrastructure majeure pour la région, pour au moins 100 ans, et que, tant sa construction que son exploitation auront des impacts financiers très importants (de l'ordre de 100 millions de francs d'argent public). C'est du reste ce qui a également conduit la Cour des Comptes à diligenter un Rapport critique sur le sujet (cf. no 71).

Or le rapport de « due diligence », par simple comparaison avec ce qui se fait ailleurs, démontre clairement les risques liés à un développement de projet, un cahier des charges et une organisation déficients :

- D'une part, la gouvernance de l'APEC et du COPIL glandois chargés d'acquiescer un site légalisé constitue un risque majeur pour la réussite du projet :
 - Travail en vase clos au lieu de tirer profit des autres projets récents ou en cours
 - Choix de critères très discutables dans l'analyse réalisée pour retenir le site du Lavasson
 - Sites écartés pour des raisons peu transparentes, voire contestables
 - Absence de développement et d'approfondissement de l'hypothèse de réaliser la STEP sur le site du Lavasson à Gland, malgré les doutes initiaux des experts, et plus récemment la problématique des transports pendant le chantier et en exploitation
 - Poursuite d'une gouvernance augurant de problèmes à maîtriser la suite du processus...

- *D'autre part, au plan technique, il interpelle sur les « certitudes » de l'APEC :*
 - *La surface de terrain nécessaire, inutilement grande*
 - *Le mode de traitement et de valorisation des boues, non approfondi*
 - *Le coût global du pompage sur 50 ans, trop peu pris en compte*
 - *Le choix d'aller forcément en zone agricole, discutable*
 - *L'enjeu escamoté de la valorisation énergétique*
 - *Le besoin en surface pour cette STEP (70'000 EH) non démontré...*

Dans ce contexte, les soussigné-e-s interpellent le Conseil d'Etat par les questions suivantes :

1. *Le Conseil d'Etat a-t-il été informé des problèmes actuels la STEP de Gland, et peut-il affirmer à la population qu'elle ne rejette pas aujourd'hui déjà des eaux non traitées dans le Léman ?*
2. *Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat sur les mesures prises (cf. communiqué ci-dessus), en relation avec la gestion du risque que les eaux de 21 communes ne puissent plus être traitées conformément à la législation ?*
3. *Dans quelle mesure le Canton, qui se doit de mettre en œuvre les dispositions fédérales (notamment en matière de traitement des micropolluants), s'assure-t-il que les Communes maîtrisent les projets de constructions qu'elles entreprennent ? Et en tant qu'autorité de surveillance des Communes, quels sont ses moyens d'appuyer, voire d'intervenir lorsqu'une politique publique déléguée est gérée de manière problématique ?*
4. *Pour justifier son retard, Gland a invoqué l'argument selon lequel le Canton, qui devra compenser les surfaces cultivables (SDA), ne veut se prononcer que sur un avant-projet ficelé. Or en l'état, le besoin en surface a été fixé entre 18'000 et 25'000 m². Ceci alors que pour le même nombre d'équivalents-habitants, il se construit une STEP à Lucens sur 14'000 m². Ce qui conduit forcément l'APEC et indirectement Gland à devoir installer sa STEP en zone agricole : n'est-ce pas l'illustration du fait qu'un contrôle préalable des cahiers des charges devrait être effectué par le Canton ?*
5. *De même, l'un des sites hâtivement écartés, celui des Avouillons Nord, l'aurait été au motif que le Canton refuse qu'on réalise cette STEP sur ce pôle industriel. Or si le Canton empêche la valorisation de friches industrielles tout en s'opposant aux projets trop gourmands en SDA à compenser, ne met-il pas les Communes dans une situation impossible ?*

Dans ce domaine d'infrastructures de plus en plus techniques (on l'a aussi constaté en matière de sécurité informatique), nous partageons la crainte que certains projets ne puissent être menés à bien sans un processus Canton - Commune(s) clairement balisé.

Aussi, nous remercions par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses constructives et rapides.

2 novembre 2021

(Signé) Jean-Marc Sordet et 15 cosignataires

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Depuis plus de 10 ans, le Canton a pour objectif la lutte contre les micropolluants présents dans les eaux usées domestiques. En 2009, le Grand Conseil a adopté un premier décret visant à réaliser un diagnostic et mettre en place un suivi, à participer au développement de l'état de la technique d'épuration et à élaborer une planification cantonale d'adaptation de l'épuration vaudoise. En 2015, le Grand Conseil a modifié la loi sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) et voté un second décret accordant un crédit-cadre de 80 millions de francs pour financer des mesures d'adaptation du parc des stations d'épuration vaudoises, en complément du financement fédéral.

Dans ce contexte, le Canton a incité, dès 2012, les communes et associations de la région de Gland et Nyon à étudier une solution commune. Les services cantonaux ont accompagné toute cette démarche d'étude, qui a considéré de nombreuses options, notamment au niveau du site d'implantation, pour aboutir à un projet d'une STEP régionale unique sur le site du Lavasson à Gland. Ce projet a finalement été abandonné en 2020 suite au vote des organes législatifs concernés sur le projet de convention intercommunale APECplus et l'octroi des crédits nécessaires à la poursuite des études et des planifications.

Les partenaires s'orientent maintenant sur une variante à deux stations d'épuration, l'une pour la région de Nyon et l'autre pour la région de Gland. L'APEC a sans tarder repris les études pour une STEP de taille plus réduite, en reconsidérant le choix du site selon la demande des services cantonaux. Ces études ont abouti comme les précédentes au choix du site du Lavasson, considéré comme le plus adéquat selon l'analyse multicritères. Après les consultations préliminaires des services de l'Etat, le projet doit maintenant suivre la procédure d'affectation usuelle, à savoir l'examen préalable avec étude d'impact sur l'environnement et la mise à l'enquête publique.

Les services cantonaux ont accompagné tout le processus d'étude et ont été consultés dans toutes les étapes nécessitant des validations de l'Etat.

Réponses aux questions

1. Le Conseil d'Etat a-t-il été informé des problèmes actuels la STEP de Gland, et peut-il affirmer à la population qu'elle ne rejette pas aujourd'hui déjà des eaux non traitées dans le Léman ?

Le fonctionnement de la STEP de Gland est parfaitement connu du Canton. La Direction générale de l'environnement (DGE) procède à des contrôles analytiques mensuels et reçoit de l'exploitant toutes les données d'autocontrôle, en l'occurrence plus de 50 contrôles analytiques par année.

La STEP de Gland traite plus de 98% du volume annuel d'eau qu'elle reçoit, les déversements d'eaux mixtes non traitées en temps de pluie ne représentent donc pas plus de 2%. Les rendements moyens d'épuration sont de l'ordre de 90 à 93% selon les paramètres mesurés, soit dans la moyenne cantonale. Le respect des normes n'est toutefois plus assuré en tout temps, ceci dû au fait que les charges polluantes dépassent la capacité de traitement de l'installation et que par ailleurs les normes fédérales ont été renforcées depuis la construction de la STEP dans les années 1970. Le projet de nouvelle STEP vise à adapter le traitement aux normes actuelles, notamment celles concernant les micropolluants. Le rejet dans le Lac Léman n'entraîne pas un impact inadmissible.

2. Quelle est l'appréciation du Conseil d'Etat sur les mesures prises (cf. communiqué ci-dessus), en relation avec la gestion du risque que les eaux de 21 communes ne puissent plus être traitées conformément à la législation ?

De nombreuses STEP du canton sont dans la même situation que celle de Gland avec une certaine saturation et des dépassements des normes de rejet. Selon le bilan annuel de l'épuration vaudoise, seul un quart des STEP actuelles, soit les plus récentes, respecte aujourd'hui pleinement toutes les exigences de rejet de la législation fédérale. Sauf cas particuliers où la pollution des eaux réceptrices serait jugée problématique, le Canton n'entend pas restreindre le développement dans les bassins versants concernés, dans la mesure où les communes planifient les améliorations nécessaires de leurs infrastructures d'épuration dans un délai raisonnable, comme c'est le cas dans la région de Gland.

L'expérience montre en effet que le renouvellement ou la reconstruction d'une station d'épuration est un processus de plus de 10 ans, avec des coûts très importants. La gestion des permis de construire et de l'évacuation et épuration des eaux à l'intérieur de la zone à bâtir reste toutefois de la compétence des communes.

3. Dans quelle mesure le Canton, qui se doit de mettre en œuvre les dispositions fédérales (notamment en matière de traitement des micropolluants), s'assure-t-il que les Communes maîtrisent les projets de constructions qu'elles entreprennent ? Et en tant qu'autorité de surveillance des Communes, quels sont ses moyens d'appuyer, voire d'intervenir lorsqu'une politique publique déléguée est gérée de manière problématique ?

Le Canton a élaboré dès 2010 une planification cantonale de l'épuration visant à renouveler et adapter le parc des STEP aux nouvelles dispositions fédérales. Il a initié dès 2012 les projets d'épuration régionale, y inclut la région Gland-Nyon, en incitant les communes à se regrouper pour mener les études nécessaires. Il a participé financièrement aux premières phases d'étude, notamment la recherche de sites pour la station d'épuration régionale, puis accompagné tout le processus en fixant le cadre légal et en apportant des conseils et appuis, notamment en termes de coordination des services de l'Etat.

Le Canton a soutenu le projet d'épuration régionale de Gland et continuera à le soutenir dans les limites de ses compétences, mais les communes et associations de communes restent les maîtres d'œuvre, et les processus démocratiques doivent être respectés.

4. Pour justifier son retard, Gland a invoqué l'argument selon lequel le Canton, qui devra compenser les surfaces cultivables (SDA), ne veut se prononcer que sur un avant-projet ficelé. Or en l'état, le besoin en surface a été fixé entre 18'000 et 25'000 m². Ceci alors que pour le même nombre d'équivalents-habitants, il se construit une STEP à Lucens sur 14'000 m². Ce qui conduit forcément l'APEC et indirectement Gland à devoir installer sa STEP en zone agricole : n'est-ce pas l'illustration du fait qu'un contrôle préalable des cahiers des charges devrait être effectué par le Canton ?

Les communes et le Canton doivent respecter les procédures légales (affectation, étude d'impact sur l'environnement, puis construction), qui impliquent différentes phases de validation et décision, qui en l'occurrence sont parfaitement suivies. Le retard pris dans ce projet n'est pas lié à ces procédures mais à la décision des organes législatifs des communes et associations de communes de revoir le projet après 8 ans d'études.

En l'espèce, concernant l'aspect procédural et les surfaces d'assolement (SDA), le Service du développement territorial (SDT devenu entretemps la Direction générale du territoire et du logement - DGTL) a rendu un accord préliminaire le 5 juillet 2016 pour un plan partiel d'affectation légalisant les droits à bâtir pour une STEP à Lavasson. Le SDT reconnaissait l'importance du projet pour le canton (une des conditions pour une emprise sur les SDA) et demandait à la Municipalité de justifier l'absence d'alternative et l'utilisation rationnelle du terrain conformément au cadre fédéral et cantonal en matière de SDA. Le 20 février 2020, la DGTL a renouvelé l'accord de principe pour une planification par un avis préliminaire demandant, en vue de l'examen préalable, à effectuer une étude de variante et à démontrer la rationalité de l'emprise. Par ailleurs, l'emprise sur les SDA – dont la surface est à confirmer – devra être soumise à la priorisation semestrielle du Conseil d'Etat des projets pouvant bénéficier de la marge cantonale des SDA. Enfin, le volet environnemental du projet été présenté à la Commission interdépartementale pour la protection de l'environnement (CIPE) le 5 octobre 2021 dans le cadre de la validation du cahier des charges de l'étude d'impact sur l'environnement.

Chaque projet doit être optimisé en fonction de conditions et contraintes qui lui sont propres. La construction ou l'extension de STEP sur des sites existants très restreints, comme à Lucens ou à Lausanne, est possible mais avec des inconvénients qui peuvent être très lourds. A partir du moment où un nouveau site doit être trouvé, la surface envisagée doit être suffisante pour limiter les inconvénients et pour ne pas prêter les développements futurs. A titre de comparaison, la nouvelle STEP d'Yverdon, de taille équivalente, occupera pleinement une parcelle de 20'000 m². La recherche de sites pour la STEP de Gland a inclus des sites en zone constructible, qui ont tous été écartés pour diverses raisons. Une extension du site actuel de la Dullive a également été évaluée et écartée.

Comme dit précédemment, les études ont été menées en étroite collaboration avec le Canton et les éléments importants des cahiers des charges ont été validés.

5. De même, l'un des sites hâtivement écartés, celui des Avouillons Nord, l'aurait été au motif que le Canton refuse qu'on réalise cette STEP sur ce pôle industriel. Or si le Canton empêche la valorisation de friches industrielles tout en s'opposant aux projets trop gourmands en SDA à compenser, ne met-il pas les Communes dans une situation impossible ?

Située à proximité de la gare, dans une région où les zones d'activités sont en insuffisance, la zone industrielle des Avouillons Nord est reconnue comme un site stratégique cantonal pour les activités. Cette zone est donc pressentie pour accueillir en priorité des activités denses en emplois. Par conséquent, sous l'angle de la mesure D11 du Plan directeur cantonal (PDCn), une STEP n'est pas un projet qui répond à ces critères pour ce site. Néanmoins, le Canton n'a pas refusé l'éventualité d'une STEP aux Avouillons Nord. Ce secteur a été écarté suite à l'étude multicritères, non seulement en raison des conflits d'utilisation, mais aussi du fait des inconvénients techniques liés à son éloignement avec la STEP actuelle. Le site de Lavasson est en revanche situé directement en amont de la STEP en service, dans une position plus favorable du point de vue du transport des eaux à traiter et du rejet au lac des eaux épurées.

Conclusion

En conclusion, le projet s'inscrit dans un processus Canton-Commune(s) clairement établi et mené en collaboration avec les services cantonaux, qui n'ont pas constaté de manquement ou d'erreur dans sa conception et sa conduite. Un effort d'optimisation du projet a été fait et est toujours en cours, et les avis émis par les services de l'Etat ou les tiers ont été pris en considération. Les procédures engagées suivent leur cours, conformément au cadre légal, pour que le projet soit réalisé dans les meilleurs délais, contribuant à un renforcement de la protection des eaux.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 30 mars 2022.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat