

Préavis N° 8-2018 au Conseil communal

soumettant

la modification de la convention intercommunale relative à l'exploitation
de la station d'épuration des eaux usées et de traitement des boues
de l'agglomération lausannoise - STEP de Vidy

Date proposée pour la séance conjointe de la Commission ad hoc
et de la Commission des finances :

Mercredi 5 septembre 2018 à 20h00
Castelmont salle 3

Délégué de la Municipalité : Michel Pellegrinelli

Prilly, le 14 août 2018

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Objet du préavis

La station d'épuration (STEP) de Vidy traite les eaux usées provenant de seize communes, dont treize signataires de la convention de partenariat. Une partie des territoires de trois autres communes (Villars-Sainte-Croix, Morrens, Bussigny) est également raccordée et transite par les collecteurs de Cheseaux-sur-Lausanne et de Crissier. Les modalités de financement de la STEP sont régies par une convention intercommunale dont la dernière mise à jour a été approuvée par les Conseils communaux de Lausanne et des 12 autres communes partenaires en 2010-2011 et approuvée par le Conseil d'Etat le 29 août 2012.

En marge des travaux de rénovation totale de la STEP, Lausanne et les communes partenaires sont convenues de procéder à une analyse critique du mode de calcul de la répartition des charges annuelles. Cette analyse conduit à proposer une modification de la clé de répartition, permettant de prendre en compte l'état du séparatif dans les différentes communes. Cette modification de la clé de répartition nécessite l'adoption d'une nouvelle convention intercommunale.

Par la même occasion, il paraît opportun d'étendre la convention à toutes les communes raccordées à la STEP de Vidy et de prendre en compte les extensions des bassins versants concernés sur ces communes.

Par le présent préavis, la Municipalité propose d'adopter une nouvelle convention entre partenaires, remplaçant celle qui est actuellement en vigueur.

1. Rappel historique

En 1964, la Commune de Lausanne a mis en service une station d'épuration sur son territoire à Vidy. Cette station a été conçue pour les besoins d'un bassin qui comprenait tout ou partie du territoire de dix communes de la région lausannoise¹. Les installations étaient prévues pour 220'000 «habitants théoriques» (terme utilisé à l'époque) avec une extension en étape finale à 440'000 «habitants théoriques». Chacune des communes concernées a contribué aux frais de la construction de la première étape par le paiement d'un capital calculé proportionnellement à sa participation en «habitants-théoriques». Le capital pouvait être payé soit à la fin du chantier soit à raison de quarante annuités au maximum.

En 1972, il est apparu que le mode de financement prévu à l'origine n'était plus applicable. En effet, trois communes supplémentaires² avaient demandé de pouvoir acheminer leurs eaux usées vers la STEP de Vidy. L'adhésion de nouvelles communes modifiait complètement la répartition intercommunale des frais de construction. De plus, l'évolution scientifique et les progrès techniques conduisaient à la nécessité de constantes améliorations, indépendamment des augmentations de la capacité de traitement. On se réfère notamment à l'introduction de la déphosphatation en 1971. Dès lors, par souci de clarification comptable et dans le but de simplifier la gestion et l'exploitation de l'installation, la Commune de Lausanne a rétrocédé aux communes partenaires les montants versés au titre de participation aux frais de construction, devenant seule propriétaire de la STEP. Il a alors été décidé que les communes participeraient aux charges totales de la STEP (charges d'entretien et d'exploitation, ainsi que celles d'intérêts et d'amortissement). La clé de répartition était basée sur des «équivalents-habitants». Une convention a donc été établie dans ce sens en 1972 entre les treize communes partenaires.

Depuis lors, sur le plan juridique, la collaboration intercommunale est régie par une convention intercommunale conforme aux articles 109a et suivants de la Loi sur les communes.

La mise à jour de la convention, en 1996, a conduit à remplacer la répartition par «équivalents-habitants», dont la détermination nécessitait une bonne part d'appréciation, par une répartition au prorata de la consommation annuelle d'eau soumise à épuration.

Cette convention a été actualisée en 2012, prenant en compte diverses modifications législatives et constitutionnelles. Cette actualisation permet également la facturation d'acomptes aux communes partenaires, limitant ainsi le montant des intérêts intercalaires.

Divers agrandissements et mises en conformité sont intervenus au fil des ans, tant au niveau du traitement de l'eau qu'à celui de la chaîne de traitement et d'incinération des boues d'épuration.

¹ Chavannes-près-Renens, Crissier, Ecublens, Epalinges, Le Mont-sur-Lausanne, Prilly, Pully, Renens et Saint-Sulpice.

² Cheseaux-sur-Lausanne, Romanel-sur-Lausanne et Jouxens-Mézery.

Dès 2009, dans le but de planifier la rénovation totale des installations, des essais pilotes ont été menés sur le site afin de vérifier par un essai à grande échelle l'efficacité des processus de traitement des micropolluants. Ces essais ont bénéficié d'un subventionnement de la Confédération.

Une rénovation complète des installations est entreprise dès l'année 2015. Dans ce cadre, la Commune de Lausanne a constitué la société anonyme EPURA (ci-après EPURA), dans le but de réaliser les nouvelles chaînes de traitement et d'exploiter les installations de la STEP et lui a cédé, dès le 1^{er} janvier 2016, toutes les installations de traitement des eaux, de traitement des boues d'épuration et d'incinération de ces dernières, existantes sur la parcelle N° 4204, y compris les ouvrages et parties intégrantes de la STEP grevant d'autres parcelles et le domaine public.

EPURA et la Commune de Lausanne sont liées par un contrat de prestations de services précisant les modalités et les conditions de leur collaboration. Selon les termes de ce contrat, EPURA facture à la Commune de Lausanne les charges annuelles totales de la STEP selon leur coût effectif.

Le décompte qui en résulte est réparti entre Lausanne et les communes partenaires.

2. Modification de la clé de répartition intercommunale

En marge des importants investissements consentis sur le site de la STEP, Lausanne et les communes partenaires sont convenues d'analyser l'incidence de l'état du séparatif des réseaux de collecteurs des différentes communes sur le montant des charges totales de la STEP. Cette analyse avait pour but de permettre l'introduction d'une éventuelle pondération conforme au principe de causalité dans le calcul de la clé de répartition intercommunale.

Cette analyse a été menée durant l'année 2017 sous le pilotage d'un mandataire externe, en collaboration avec les exploitants, les mandataires responsables du dimensionnement des installations et les services techniques des communes partenaires. Elle a permis d'établir une proposition basée sur des données chiffrables et contrôlables prenant en compte l'évolution de la mise en séparatif et du contrôle de la conformité des réseaux d'assainissement des communes.

Cette clé de répartition a été proposée par le groupe de travail aux Municipaux des communes partenaires en charge de l'assainissement lors d'une séance extraordinaire du 8 février 2018 consacrée à cet objet, puis validée par la Commission intercommunale de la STEP (CISTEP) lors de sa séance ordinaire de printemps du 21 mars 2018.

Parallèlement, l'avant-projet de convention a également été soumis à l'examen préalable du Service des communes et du logement (SCL).

Les Municipaux et les Techniciens des 3 communes qui rejoindraient la convention (Bussigny, Villars-Sainte-Croix, Morrens) ont également été associés aux travaux d'élaboration et de validation de la nouvelle clé de répartition.

3. Processus de modification de la convention

La Loi sur les communes (LC) précise les formes de collaboration intercommunale envisageables pour l'accomplissement de tâches d'intérêt commun. Dans le cadre de la station d'épuration de Vidy, la collaboration revêt depuis 1996 la forme d'une entente intercommunale actuellement régie par les articles 109a et suivants de la loi.

La forme de la convention et son processus d'approbation sont dès lors régis par l'article 110 LC dont la teneur est la suivante :

«Art. 110 Contenu et approbation

1. *L'entente intercommunale fait l'objet d'une convention écrite.*
2. *La convention doit déterminer:*
 1. *les communes parties;*
 2. *son but;*
 3. *la commune boursière;*
 4. *le mode de répartition des frais;*
 5. *le statut des biens;*
 6. *les modalités de résiliation.*
3. *La convention doit être adoptée par le conseil général ou communal de chaque commune partie.*
4. ***Avant de conclure ou de modifier la convention avec les municipalités des communes parties, la municipalité soumet l'avant-projet de texte au bureau du conseil, qui nomme une commission.***
5. ***La commission nommée adresse à la municipalité sa réponse à la consultation.***
6. *La municipalité informe la commission de la suite donnée à ses prises de position dans le cadre du processus d'adoption du projet par les municipalités.*
7. *Le projet définitif présenté au conseil par la municipalité ne peut être amendé.*
8. *La convention n'a de force exécutoire qu'après avoir été approuvée par le Conseil d'Etat qui en vérifie la légalité. ...»*

Conformément à cet article 110 de la Loi sur les communes, un avant-projet de texte de la convention a été soumis par chaque Municipalité à une commission désignée par le bureau du Conseil communal.

En mai-juin 2018, ces commissions ont pris position et adressé leur rapport à la Municipalité.

Le service lausannois de l'eau et le président de la CISTEP ont répondu aux diverses questions et propositions émises, et complété ou corrigé ponctuellement le texte proposé.

Le projet définitif de convention soumis à l'adoption des Conseils communaux ne peut dès lors plus être amendé. Il appartient à chaque Conseil communal de l'accepter ou de le refuser.

Préalablement à la transmission de ce projet définitif aux Municipalités, celui-ci a été validé par le Service cantonal des Communes et du Logement (SCL).

4. Modifications proposées par rapport à la convention de 2012

Préambule

Prenant en compte l'extension du bassin versant de la STEP, la convention est étendue aux Communes de Bussigny, Morrens et Villars-Sainte-Croix.

Le transfert des installations à la société EPURA est mentionné, tout en précisant que le fonctionnement opérationnel de l'exploitation est assuré par le personnel de la Commune de Lausanne.

La convention mentionne l'existence de la société EPURA. Pour des raisons de pérennité de cette convention, il a cependant été jugé opportun de renoncer à faire figurer la raison sociale de ladite société.

Une référence est faite au contrat de prestations de services conclu entre la Commune de Lausanne et EPURA.

Article premier

Le périmètre du bassin versant est susceptible d'être étendu à l'ensemble du territoire des communes partenaires. La seule référence au plan d'ensemble intercommunal actuel des canalisations ne suffit donc plus. Les mises à jour de ce plan interviendront dans le cadre de la finalisation du Plan général d'évacuation des eaux intercommunal (PGEEi), sans nécessité de modifier la convention.

Article 4

L'alinéa 1 précise que l'exploitation et l'entretien de la STEP sont assurés par la Commune de Lausanne et qu'elle peut déléguer ces tâches. C'est le cas actuellement pour les tâches déléguées à EPURA.

L'alinéa 2 précise le statut des installations sises sur le territoire lausannois et dont la Commune n'est pas seule propriétaire.

Article 7 (anciennement 5)

Le principe de la nouvelle clé de répartition est précisé.

Les modalités de détermination des surfaces «imputables», soit réputées génératrices ou potentiellement génératrices d'apports d'eaux claires à la STEP, sont précisées.

Il est précisé que les données de base sont consultables par toutes les parties à la convention et que la commission technique est habilitée à fonctionner comme organe de contrôle en cas de contestation.

Puisque les charges totales sont facturées selon leur coût effectif, y compris les intérêts et frais financiers, la référence aux taux d'intérêts pratiqués par la BCV est supprimée.

En ce qui concerne le calcul de la part des charges imputable aux surfaces acheminant ou pouvant acheminer des eaux claires vers la STEP, il convient de préciser ce qui suit :

La détermination de la part des charges liées aux apports d'eaux claires à la STEP a été établie en collaboration avec EPURA et ses mandataires en charge du projet de rénovation de la STEP. Elle est basée sur une analyse des principaux postes du budget estimatif de la «nouvelle» STEP, immédiatement après sa mise en service («situation S0» prenant en compte le bassin versant actuel), puis à l'horizon de planification («situation S1+» avec extension au bassin versant de la STEP de Bussigny et accroissement de la population, représentant la situation à l'horizon 2040).

Selon ces budgets, les coûts annuels d'exploitation sont estimés à CHF 28'754'000.- (situation S0) et CHF 31'431'000.- (situation S1+). Selon la clé de répartition actuelle, ces montants correspondent approximativement à CHF 1.60 par m³ d'eau consommée.

Dans les deux situations prises en compte, l'incidence des apports d'eaux claires est envisagée, pour chaque élément de la STEP, sur les coûts d'investissement, les charges d'exploitation variables et les charges d'exploitation fixes.

Il ressort de cette analyse que, par rapport à la situation actuelle du bassin versant, le passage à un système théoriquement 100 % séparatif permettrait un gain maximum sur le coût annuel d'exploitation qui s'établit comme suit : CHF 1'568'000.- (soit 5.5 %) pour S0, et CHF 1'831'000.- (soit 5.8 %) pour S1+.

La nouvelle clé de répartition a pour but de répartir ce montant au prorata des surfaces effectivement ou potentiellement génératrices d'apports d'eaux claires à la STEP, désignées ci-après comme surfaces «imputables».

Dès lors que les plans généraux d'évacuation des eaux (PGEE) de la plupart des communes prévoient à terme une mise en séparatif des réseaux, le cumul des surfaces imputables devrait progressivement diminuer. La part des charges totales liée aux apports d'eaux claires évoluera donc dans le même sens. Plutôt que de répartir systématiquement au prorata des surfaces imputables un montant annuel basé sur une estimation de la part théorique de l'ordre de 5.5 à 5.8% des coûts d'exploitation, il est donc préconisé de définir, sur la base des données relatives à la situation S0, un montant annuel fixe par hectare «imputable».

D'une première approche récapitulative de l'état des réseaux communaux, sur la base des données fournies par les communes durant l'été 2017, il résulte que ce montant fixe s'établit à environ CHF 500.- (hors TVA) par hectare «imputable».

Sur cette base, le tableau figurant en annexe 2 permet d'apprécier, pour chaque commune, et en fonction de l'évolution de l'état séparatif des réseaux, l'incidence de la prise en compte des surfaces «imputables». Pour la clarté de l'exposé, la comparaison prend en compte un montant annuel total à répartir de CHF 28'754'000.-, montant résultant des analyses de coût mentionnées précédemment et correspondant à l'état 0, soit à la mise en service de la nouvelle STEP.

Il convient de préciser que ce tableau est basé sur les données disponibles en automne 2017. Les données seront actualisées annuellement lors de l'établissement du budget et des comptes.

Outre le récapitulatif des consommations d'eau (d'ores et déjà fourni actuellement), il incombera donc à chaque commune de fournir à la CISTEP, lors du bouclage annuel, le tableau récapitulatif des surfaces «imputables».

La mention de la facturation annuelle des charges totales de la Commune de Lausanne aux communes partenaires après déduction des acomptes perçus en cours d'exercice est reprise de l'ancien article 8.

Article 6 (anciennement 7)

Les investissements étant réalisés par EPURA, ceux-ci ne font plus l'objet de préavis soumis au Conseil communal de Lausanne. Ils n'interviennent plus non plus dans le plan communal des investissements.

Pour autant que ces investissements soient susceptibles d'influencer de manière notable les charges annuelles, ils font l'objet d'une information de la commission technique qui rapporte à la CISTEP.

Article 8

En conformité avec l'art. 110 de la Loi sur les communes, la convention précise que Lausanne est la commune boursière.

La Commune de Lausanne remet aux membres de la CISTEP les documents mentionnés à l'article 8 établis par EPURA.

Article 11

Dès lors que les communes partenaires délèguent à Lausanne le traitement de leurs eaux usées, elles sont habilitées, comme précédemment, à formuler des propositions par l'intermédiaire de la CISTEP.

Le dernier alinéa est modifié en ce sens que le projet sur la nature et le coût des travaux est désormais élaboré par EPURA. Il incombe à EPURA d'informer la CISTEP sur la suite donnée aux propositions.

Article 13

L'ancien alinéa 2 fait double emploi avec la législation en vigueur. Il est supprimé.

Article 15

Après adoption par les Conseils communaux de Lausanne et de toutes les communes partenaires, la convention sera soumise à l'approbation du Conseil d'Etat.

Elle entrera en vigueur le 1^{er} janvier suivant son approbation par le Conseil d'Etat.

Le calendrier proposé par la CISTEP permet de prévoir cette mise en vigueur au 1^{er} janvier 2019.

Conclusions

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous demande, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Conseillers, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Prilly

- vu le préavis municipal N° 8 -2018,
- ouï le rapport de la Commission chargée d'étudier cet objet,
- considérant que ledit objet a été régulièrement porté à l'ordre du jour,

décide

de ratifier la Convention intercommunale relative à l'exploitation de la station d'épuration et de traitement des boues de l'agglomération lausannoise - STEP de Vidy - telle que présentée dans le présent préavis.

Ainsi adopté par la Municipalité dans sa séance du 13 août 2018.

Au nom de la Municipalité

Le Syndic

La Secrétaire

A. Gillièron

J. Mojonnet

Annexes :

1. Tableau comparatif de l'actuelle et de la nouvelle version de la convention intercommunale
2. Tableau présentant, pour chaque commune et en fonction de l'évolution de l'état séparatif des réseaux, l'incidence de la prise en compte des surfaces «imputables»