

« Les politiques de l'assainissement non collectif
en France :
Etat des lieux, enjeux et perspectives »

**DOCUMENT DE TRAVAIL
NON VALIDE- NE PAS
DIFFUSER**

2009

Raphael Eyl-Mazzega – stagiaire ONEMA

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Sylvain Rotillon et Stéphane Garnaud pour leur soutien tout au long de ce rapport et l'aide précieuse qu'ils m'ont apportée.

Merci également à l'ensemble des personnes qui ont accepté de me recevoir et pris de leur temps pour me livrer leurs opinions sur l'ANC.

Avertissement

Ce rapport a été réalisé par Raphael Eyl-Mazzega d'avril à septembre 2009 à l'occasion d'un stage d'études. Les conclusions et avis présentés dans ce rapport n'engagent que l'auteur et ne reflètent pas le point de vue des institutions qui l'ont accueilli et aidé au cours de son travail.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	6
INTRODUCTION	7
1. GENESE DU RAPPORT	9
2.1. Contexte règlementaire	9
2.2. Objectifs initiaux du rapport.....	9
3. EVOLUTION DU RAPPORT	10
3.1. Une nécessaire résolution de problèmes en amont	10
3.2. Vers une réflexion plus large sur la gouvernance de l'ANC en France.....	11
4. METHODOLOGIE	11
4.1. Acteurs rencontrés pour l'étude de terrain	11
4.2. Eléments rédactionnels.....	12
PREMIERE PARTIE : ENQUETE DE TERRAIN	13
1. INTRODUCTION	13
1.1. Vision de l'ANC par l'utilisateur : témoin de problèmes structurels.....	13
1.2. « Esprit » de l'ANC.....	14
2. REMONTEE « DU TERRAIN »	15
2.1. Manque de viabilité financière des SPANC : Un obstacle de taille pour un service de qualité	15
2.1.1. Modalités financières et budgétaires du SPANC, sources des difficultés du service	15
2.1.2. Disparités et incohérences économiques des aides et subventions à l'ANC	17
2.1.2.1. Aides aux SPANC.....	17
2.1.2.2. Aides aux particuliers.....	18
2.1.3. Manque de viabilité financière, un obstacle de taille pour un service de qualité	19
2.1.3.1. Impact du manque de moyens sur le SPANC.....	19
2.1.3.3. Autres éléments en lien avec l'impact du financement des SPANC	22
2.2. SPANC : un service public à perfectionner	22
2.2.1. Problèmes des aides aux choix techniques.....	22
2.2.2. Problèmes de l'articulation entre le permis de construire, l'avis du SPANC, les PLU et l'acte de vente	24
2.2.3. Responsabilités en ANC	25
2.2.4. Pouvoir de police des maires	26
2.3. Besoins de clarifications réglementaires	27
2.3.1. Vers une nécessaire harmonisation des pratiques	27
2.4. Influence de l'administration	30
2.4.1. Responsabilité morale de l'Etat dans le suivi des SPANC / Désengagement étatique.....	30
2.4.2. Problèmes des dérogations / articulation avec les DDASS	31
2.4.3. Manque de concertation / de clarté des textes.....	32
2.4.4. Manque de recherche / accompagnement public	33
2.4.4.1. Contenu de la recherche publique	33
2.4.4.2. Organisation de la recherche publique	35
3. PROPOSITIONS D' ACTIONS	37
3.1. Vision de l'ANC par l'utilisateur : améliorer la communication	37
3.1.1. Mise en place d'un site internet général sur l'ANC à destination des usagers	37
3.1.2. Réflexion sur une meilleure relation SPANC/utilisateur :	38

3.2.	Viabilité financière des SPANC : L'élément crucial pour un service de qualité	39
3.3.	Accès aux aides et subventions : combattre l'hétérogénéité pour une égalité de traitement des usagers	39
3.3.1.	Redéployer les financements attribués à l'ANC dans les programmes d'intervention des AE :	39
3.3.2.	Améliorer la communication sur les possibilités de financements offertes aux particuliers pour la réhabilitation :	40
3.4.	Améliorer la formation en ANC.....	40
3.4.1.	Améliorer, tant quantitativement que qualitativement, l'offre de formation.....	40
3.4.2.	Intégrer l'effort de formation dans un contexte global.....	41
3.5.	Améliorer l'aide et le soutien technique des SPANC	41
3.5.1.	Donner aux SPANC les moyens d'accéder à une meilleure connaissance technique	42
3.5.2.	Développer et soutenir les structures d'aides techniques	42
3.5.3.	Développer les réseaux de SPANC.....	42
3.6.	Sécuriser les enjeux de responsabilité en ANC	43
3.6.1.	Définir clairement le rôle de chaque partie prenante du processus de l'ANC.....	43
3.6.2.	Renforcer la sécurité juridique des parties prenantes.....	43
3.6.3.	Renforcer le dialogue entre acteurs.....	44
3.7.	S'assurer de l'application effective de la réglementation	44
3.7.1.	Mettre rigoureusement en application les obligations réglementaires	44
3.7.2.	Mener une réflexion sur la possibilité de transférer le pouvoir municipal du maire relatif à l'ANC à l'EPCI afin d'améliorer l'application des textes.....	45
3.8.	Tendre vers une nécessaire harmonisation des pratiques.....	45
3.8.1.	Harmoniser les bases de travail des SPANC.....	45
3.8.2.	Faciliter l'harmonisation concrète sur le terrain	46
3.9.	Soutenir l'action des SPANC : une obligation de l'Etat et de ses services	46
3.9.1.	Renforcer la communication nationale sur l'ANC.....	46
3.9.2.	Poursuivre et renforcer la politique d'aide nationale à l'ANC.....	47
3.9.3.	Redéfinir le rôle des DDASS en matière d'ANC.....	47
3.10.	Améliorer la concertation dans le processus décisionnel	47
3.10.1.	Mieux tenir compte des enjeux, réalités et possibilités « du terrain ».....	47
3.11.	Soutenir la recherche publique en ANC : pouvoir affirmer que « l'on sait »	48
3.11.1.	Référencer l'existant.....	48
3.11.2.	Améliorer la dotation globale accordée à la recherche publique sur le sujet de l'ANC.....	48
3.11.3.	Améliorer le suivi des relations entre l'Etat et ses partenaires	49
DEUXIEME PARTIE : AMELIORER LA GOUVERNANCE DES SPANC		50
1.	INTRODUCTION.....	50
2.	AUGMENTER LA TAILLE DES SPANC : UNE NECESSITE DICTEE PAR UNE VOLONTE D'AMELIORATION DU SERVICE PUBLIC	51
	Résumé	51
2.1.	Quelle est la taille critique théorique d'un SPANC ?	55
2.2.	Conséquences pratiques liées à l'augmentation de la taille critique d'un SPANC	58
2.3.	Quel est l'échelon pertinent pour l'augmentation de la taille des SPANC	60
2.4.	Les enjeux politiques d'un regroupement	62
2.5.	Eléments de mise en œuvre d'un regroupement géographique des SPANC	64
2.5.1.	Maintenir la territorialisation des services	64
2.5.2.	Présentation des différentes formes de regroupement possibles	65
3.	OPTIMISER LES MOYENS : CREER UN SERVICE UNIQUE DE L'ASSAINISSEMENT	69
	Résumé	69

3.1.	Introduction	73
3.2.	Service unifié de l'assainissement : cadre idéal	73
3.3.	Quelles seraient les conséquences de la création d'un SUA ?	74
3.3.1.	Apports positifs.....	74
3.3.1.1.	Gouvernance	74
3.3.1.2.	Urbanisme / Environnement.....	75
3.3.1.3.	Amélioration et sécurisation des processus mettant en jeu la responsabilité des acteurs.....	76
3.3.1.4.	Emploi / formation	77
3.3.1.5.	Prix du service et égalité de traitement des usagers.....	80
3.3.2.	Obstacles et interrogations sur le SUA	81
3.3.2.1.	Création du SUA, vers une autre culture du service public	81
3.3.2.2.	Bien public en domaine privé.....	81
3.3.2.3.	Intérêts collectifs contre liberté individuelle	82
3.3.2.4.	SUA : un service public amélioré au prix de moyens supplémentaires à mettre en œuvre.....	82
3.3.2.5.	SUA : Nécessité de mesures transitoires	83
3.3.2.6.	Prix / redevance	84
3.3.2.7.	Divers	84
3.4.	SUA : mode d'emploi	85
3.4.1.	Gouvernance générale du SUA.....	85
3.4.1.1.	La volonté de créer des SUA doit répondre à différentes nécessités interdépendantes :	85
3.4.1.2.	Créer un SUA, une décision qui doit être laissée à la discrétion de l'assemblée délibérante	86
3.4.1.3.	A service unifié, budget commun.....	87
3.4.1.4.	SUA : un service qui se doit d'être complet	87
3.4.1.4.1.	Compétence « entretien ».....	88
3.4.1.4.2.	Compétence « réhabilitation »	88
3.4.2.	Régime du SUA : trois scénarios	89
3.4.2.1.	Premier scénario : Le principe du volontariat.....	89
3.4.2.2.	Deuxième scénario : Régime obligatoire du SUA.....	92
3.4.2.3.	Troisième scénario : Régime mixte.....	93
3.4.3.	Modes de financement du SUA	96
3.4.3.1.	Est-il possible d'unifier la redevance d'assainissement couvrant les frais d'entretien et d'exploitation des ouvrages ?.....	97
3.4.3.2.	Réflexion complémentaire sur le principe d'une redevance d'ANC	99
3.4.4.	SUA et prise en charge de l'investissement	100
3.4.4.1.	Peut-on intégrer les coûts de la réhabilitation dans une redevance unifiée ?.....	100
3.4.4.2.	Modalités de financement de la réhabilitation et de l'investissement initial	101
3.4.4.3.	Divers	103
TROISIEME PARTIE : AMELIORER LA COMMUNICATION SUR L'ANC.....		104
1.	INTRODUCTION	104
2.	CREER UN « SITE ANC ».....	105
2.1.	Un site complet	106
2.2.	Mise en œuvre pratique	108
3.	CREER UN OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ANC.....	109
3.1.	Introduction	109
3.2.	Observatoire des services et des coûts de l'ANC	110
3.3.	Observatoire technique des installations d'ANC.....	113
3.3.1.	Utilité d'un observatoire technique des installations d'ANC.....	113
3.3.2.	Modalités concrètes / Problèmes posés.....	113
3.3.3.	Observatoire technique des installations d'ANC : mode d'emploi	114
3.3.3.1.	Que retour pour les acteurs ?.....	114
3.3.4.	Echelon pertinent	115
3.3.4.1.	L'échelle du bassin.....	115
3.3.4.2.	L'échelle du département.....	115
3.3.5.	Collecter les données	117
3.3.5.1.	Quelles données collecter ?.....	117
3.3.5.2.	Comment produire ces données ?.....	118
3.3.6.	Conclusion.....	119
3.3.7.	Vision d'avenir	119
ANNEXE 1 : LISTE DES ABREVIATIONS.....		121
ANNEXE 2 : LISTE DES ACTEURS RENCONTRES		123
ANNEXE 3 : BIBLIOGRAPHIE		125

Avant-propos

« Le particulier est-il dans l'obligation de passer par le SPANC de sa collectivité ou peut-il demander à une personne extérieure ? »

« J'ai un permis de construire avec 3 villas groupées (3 appartements) et 1 ANC. Il me semble qu'il existe un passage dans un arrêté ou autre disant qu'au-delà de 6 pièces principales, une étude de faisabilité est à réaliser. Pouvez-vous me dire où se trouve ce passage ? »

« Pourriez-vous me donner des informations sur la méthode que vous utilisez dans votre SPANC pour la facturation (ou non d'ailleurs) pour le contrôle de réalisation si l'usager ne recontacte pas le SPANC? Il y a-t-il un délai d'attente, une facturation après un déplacement après 6 mois, 1 an, 2 ans? »

« Appliquez-vous la TVA sur vos redevances ? »

« Je viens vers vous, pour savoir si quelqu'un aurait déjà un courrier type (ou une trame), sur le quel je pourrais m'appuyer pour aider mon maire. »

« Quelles sanctions peut-on infliger à un usager qui refuse le droit d'entrée aux agents du SPANC ? »

« Un vendeur immobilier me demande s'il faut nécessairement 1000 m² de terrain minimum pour l'ANC. Que puis-je lui répondre ? »

« Est-ce que vous avez des retours d'expériences sur les micro stations « X »??? Comment est-ce que ça fonctionne si c'est largement dimensionné?? »

« J'aurais souhaité connaître les différents matériels nécessaires au bon déroulement d'un contrôle de fonctionnement et du contrôle des installations neuves ? »

« Je peux lire sur le devis, « sable 03 roulé lavé filtrant ». Pouvez-vous me renseigner sur ce « 03 » ? »

« Je m'interroge sur la nécessité pour le SPANC de souscrire une assurance responsabilité civile pour couvrir les dégâts éventuels que les agents pourraient causer aux installations privées lors de leur visite ? »

« Quel contrôle faites-vous chez les particuliers s'ils détiennent un certificat de conformité de leur installation d'ANC fourni par la mairie avant la création du SPANC, faites-vous le diagnostic quand même? Ou un contrôle de bon fonctionnement? »

« Je cherche des infos sur la compétence réhabilitation en terme de coûts, de responsabilité, d'assurance, etc »

« Je recherche un modèle de budget annexe en sachant que nous aurons en 2007 une DSP pour le SPANC. »

Introduction

L'assainissement non collectif (ANC) est, avec l'assainissement collectif (AC), l'un des deux systèmes d'assainissement en France. L'ANC désigne « Tout système d'assainissement effectuant la collecte, le prétraitement, l'épuration, l'infiltration, ou le rejet des eaux usées domestiques des immeubles non raccordés au réseau public d'assainissement »¹.

Le contrôle du respect des normes et de la législation en vigueur sur l'ANC a, depuis la seconde loi sur l'eau de 1992, été transféré des services déconcentrés de l'Etat vers un service public distinct, le service public de l'assainissement non collectif (SPANC). Ce transfert a définitivement affirmé le caractère égal de l'ANC face à l'AC et a signé l'abandon d'une volonté politique privilégiant le « tout à l'égout ».

De compétence communale, le SPANC est chargé de rendre un service public industriel et commercial (SPIC) aux particuliers non raccordés aux réseaux publics d'assainissement dans l'objectif de permettre la préservation de l'environnement ainsi que celle de la santé publique.

A ce titre, la législation transfère aux SPANC une compétence obligatoire – le contrôle de conformité des installations d'ANC – et deux compétences facultatives – la prise en charge de l'entretien et de la réhabilitation des installations d'ANC.

Initialement prévue par la loi sur l'eau de 1992 comme devant s'achever en 2005, l'échéance de la fin des « contrôles de diagnostics des installations d'ANC établissant si nécessaire une liste de travaux à effectuer dans les 4 ans qui suivent »² a été repoussée au 31 décembre 2012 par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 suite à la prise de conscience que de nombreux problèmes empêchaient et retardaient le bon fonctionnement de ces services publics.

Ce délai supplémentaire accordé aux communes et collectivités territoriales (CT) pour mettre en place leurs SPANC et effectuer un premier « tour » de contrôle a pour but de permettre la précision de nombreux points règlementaires, techniques et administratifs afin que les SPANC soient pleinement opérationnels en 2013 et le parc d'ANC français conforme pour la fin 2016.

~

L'avant propos à ce rapport est constitué d'un infime échantillon des commentaires, questions, étonnements, demandes d'interprétations et demande d'indications que l'on peut trouver dans différents forums sur internet au sujet de l'ANC.

Souvent alimentés par les « Spanceurs » (agents du SPANC), ces forums de discussions permettent de se rendre compte de la réalité du secteur de l'ANC en France tel qu'il est vécu au quotidien par les acteurs qui le composent.

¹ Arrêté du 6 mai 1996 modifié fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif

² Art. L 2224 -8 du Code général des collectivités locales (CGCT)

Or, près de trois années après la publication au journal officiel de la LEMA et à la lumière des interrogations de « Spanceurs » portant sur le cœur même de leur métier, force est de constater que l'ANC est un secteur en souffrance.

Le fait que des agents d'un service public doivent s'organiser indépendamment de toute structure officielle pour glaner des informations sur les modalités concrètes d'exercice de leurs missions ne peut qu'être révélateur de dysfonctionnements du système.

Par ailleurs, le SPANC est un service public et à ce titre, il rend un service à ses usagers. Ce service doit, dans le cas présent, permettre d'assurer un assainissement respectueux de l'environnement et de la salubrité publique des eaux usées dans des conditions économiquement acceptables par tous.

D'intérêt général, ce service public devrait, en toute logique, ne pas susciter de vindicte de la part des usagers. Or, face aux très nombreuses remontées de problèmes liés à l'ANC qu'elle enregistrait de la part de ses adhérents, la CLCV (Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie) a jugé utile de mettre en place une coordination nationale sur ce sujet.

La mise en place de cette coordination nationale démontre que les attentes et besoins d'amélioration dans le secteur de l'ANC concernent l'ensemble de ses acteurs et que les dysfonctionnements du système influent directement sur la qualité du service rendu aux usagers.

Les racines de ces différents problèmes sont multiples et complexes, et ce rapport cherche à les mettre en lumière. Néanmoins, et d'une façon générale, il n'est pas faux d'affirmer que les différents maux actuels de l'ANC peuvent, rétrospectivement et jusqu'à une période récente, être imputés à un manque de considération de l'ANC par les décideurs publics au profit de l'AC.

Il y a ainsi toujours eu une tendance à associer l'AC au progrès, reléguant l'ANC au rôle de technique désuète et anachronique. De ce fait, il est certain que la récente prise de conscience que l'ANC pouvait être une alternative viable, opérationnelle et économiquement potentiellement plus avantageuse que l'AC ne suffit pas à effacer des années de désintérêt public.

L'ANC est un secteur public fragile car naissant. Il doit être accompagné dans sa recherche de légitimité auprès du plus grand nombre ainsi que dans sa recherche d'une efficacité et d'une performance maximale pour le bien être général et la satisfaction de ses usagers.

En effet, l'ANC n'est pas un système d'assainissement anodin ou marginal. Il concerne, en 2004 selon l'IFEN, plus de 5 millions d'installations dont le niveau se stabilisera à terme, lorsque les raccordements aux réseaux seront achevés, aux alentours des 4 millions, soit environ 10 millions d'habitants. Le coût à supporter par installation d'ANC à réhabiliter pour les particuliers est d'en moyenne de 5 à 10 000 euros, ce coût pouvant aller jusqu'à 15 voir 17 000 euros dans les cas extrêmes ! Peu nombreux sont les dispositions réglementaires ayant un tel impact obligatoire sur le budget des foyers français.

Ce rapport propose ainsi, au vu des enjeux environnementaux, de salubrité publique et sociétaux inhérents à l'ANC, un état des lieux des politiques et services publics de l'ANC en France dans l'objectif d'apporter une série d'éléments concrets en permettant l'amélioration.

1. Genèse du rapport

2.1. Contexte règlementaire

L'ONEMA a été créé par la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) votée en 2006³. Parmi ses attributions on relève que : « au titre de la réalisation du système d'information, l'office recueille les données et indicateurs relatifs à l'eau, aux milieux aquatiques et à leurs usages ainsi qu'aux services publics de distribution d'eau et d'assainissement. »⁴ L'ONEMA est placé sous la tutelle du Ministère de l'environnement, de l'écologie, du développement durable et de la mer (MEEDDM).

La mise en place d'indicateurs pertinents contenus dans les Rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) permet, à partir de juillet 2009, de constituer une base nationale de données alimentant un Système d'information sur les services publics de l'eau et de l'assainissement (SISPEA) et de répondre aux obligations issues de la LEMA à ce sujet.

2.2. Objectifs initiaux du rapport

L'ANC est présent dans les dispositifs du SISPEA par le biais de trois indicateurs :

- évaluation du nombre d'habitants desservis par le SPANC (indicateur descriptif) ;
- indice de mise en œuvre de l'ANC (indicateur descriptif visant à évaluer la mise en place opérationnelle du SPANC) ;
- taux de conformité des dispositifs d'ANC (indicateur de performance).

La comparaison avec l'eau potable (9 indicateurs de performance) et l'AC (7 indicateurs de performance) témoigne de l'effort à fournir sur l'ANC afin d'atteindre les objectifs auxquels répond la création de ces systèmes d'information⁵ :

- permettre aux CT de disposer d'un outil de pilotage de leurs services ;
- donner une réponse aux attentes des usagers et des citoyens soucieux d'avoir une information transparente sur le prix de l'eau et sur la qualité du service ;
- disposer d'une base de données nationale des prix de l'eau et des performances des services publics d'eau et d'assainissement pour analyser la formation du prix de l'eau et évaluer le rapport qualité/prix du service.

Il a ainsi été décidé d'établir un rapport de terrain visant à dresser un inventaire des besoins et des possibilités de recueil de données au niveau national en matière d'ANC. Ce

³ Et ses modalités précisées par le décret n°2007-443 du 25 mars 2007

⁴ Article R213-12-2 du Code de l'Environnement

⁵ Il doit néanmoins être signalé que même si l'ANC est moins bien documentée que l'AEP ou l'AC, ces trois indicateurs constituent un progrès par rapport à la première version des RPQS qui ne traitait pas de l'ANC.

rapport n'a ainsi pas pour but de décrire le fonctionnement de l'ANC en France. Le lecteur est supposé en connaître les grands principes⁶.

Le but était de dresser un état des lieux pour évaluer la pertinence de créer un observatoire national de l'ANC, ou bien de faire évoluer les dispositions actuelles du SISPEA vers une meilleure prise en compte de l'ANC.

Partant des besoins exprimés par les acteurs, les objectifs de ce rapport étaient les suivants :

- dresser un bilan du besoin d'information des différents acteurs ;
 - o Quels acteurs ont besoin de quelles données ?
- étudier les possibilités techniques et pratiques de remontée de ces données ;
 - o Qui détient la donnée ?
 - o Quel format a la donnée ?
 - o Comment et à quelle échelle doit-on la collecter ?
- analyser les différentes valorisations possibles.
 - o Quelle forme doit prendre cette valorisation ?
 - o Quelle est l'échelle pertinente pour un retour vers les acteurs du terrain ?

3. Evolution du rapport

3.1. Une nécessaire résolution de problèmes en amont

Il est très rapidement apparu au cours des premiers entretiens menés qu'en l'état du fonctionnement de l'ANC en France, le recueil de données viables et valorisables n'était pas possible. L'exemple le plus parlant est celui de la conformité d'une installation. Recueillir une donnée dont la signification et la définition diffèrent selon les SPANC ne présente pas un grand intérêt au niveau national (cf. partie III).

Toujours sur la base des discussions menées avec les différents acteurs, ce constat a entraîné la décision d'établir un « cahier de doléances » regroupant l'ensemble des points nécessitant une amélioration, qu'elle soit technique, administrative ou réglementaire, et de proposer des solutions concrètes pour les résoudre.

Ce deuxième volet du rapport présente l'originalité de faire remonter les problèmes « du terrain » et de les porter à l'attention des décideurs publics. C'est ainsi que nous avons, tout au long de son travail, collaboré étroitement avec le MEEDDM afin d'apporter un soutien au Plan national d'action ANC (PNANC) qui sera présenté lors des 6^{ème} Assises de l'ANC à Evreux fin septembre 2009.

Les objectifs initiaux du rapport, à savoir la réflexion sur l'opportunité de créer un observatoire de l'ANC ou la meilleure prise en compte de celui-ci dans le SISPEA, ne sont pas pour autant abandonnés. Le rapport étudie cet aspect et propose des réflexions concrètes quant au recueil et à la valorisation d'informations sur l'ANC dans le cadre du SISPEA. Néanmoins, leur mise en place pratique étant subordonnée à certaines améliorations

⁶ Le lecteur peut se référer à la page consacrée à l'ANC sur le site du MEEDDM pour une description détaillée de la réglementation en vigueur : <http://www.ecologie.gouv.fr/Synthese-des-dispositions.html>

préalables du fonctionnement du secteur de l'ANC en France, il a été décidé de traiter ce thème en fin de rapport.

3.2. Vers une réflexion plus large sur la gouvernance de l'ANC en France

Prenant acte des problèmes rencontrés par les acteurs du terrain et des différentes solutions qu'ils avancent, il a été décidé de mener une réflexion plus large sur la gouvernance de l'ANC en France. Cette réflexion a été ajoutée aux objectifs de ce rapport et en constitue le troisième volet.

A la différence de la première partie qui propose des solutions qui restent attachées à la résolution de points particuliers, trois grandes orientations basées sur une refonte de la gouvernance de l'ANC en France sont proposées dans cette troisième partie. Celles-ci visent à permettre une amélioration durable et globale du fonctionnement du secteur de l'ANC en France.

En résumé, ce rapport comporte trois parties distinctes mais complémentaires :

- remontée du terrain et propositions concrètes d'amélioration ;
- réflexions sur la gouvernance de l'ANC ;
- réflexions sur la pertinence et les modalités de mise en place d'un observatoire de l'ANC en France.

4. Méthodologie

4.1. Acteurs rencontrés pour l'étude de terrain

Le champs des acteurs rencontrés à l'occasion du travail de terrain (au nombre de 40 et dont l'annexe 2 fournit une liste détaillée), est le suivant :

- SPANC ;
- syndicats ;
- SATAA/SATESE/SATANC ;
- agences de l'Eau (AE) ;
- personnalités ou organismes publics divers ;
- associations / fédérations ;
- secteur privé ;
- journalistes spécialisés.

4.2. Eléments rédactionnels

La première partie du rapport relative à l'enquête de terrain énumère, par thèmes, les différents points abordés par les acteurs rencontrés. Dans un souci d'objectivité, nos commentaires sont inscrits en italique et certaines expressions particulièrement révélatrices traduisant l'état d'esprit des acteurs rencontrés sont citées entre guillemets.

Les propositions d'actions formulées dans la partie I.3. découlent elles aussi des idées remontées « du terrain », même si certaines d'entre elles sont le fruit d'une réflexion indépendante. D'une façon générale, nous nous sommes attachés à refléter au mieux les attentes et aspirations de l'ensemble des acteurs rencontrés, tout en essayant de trouver des compromis entre des volontés parfois contraires. Dans ces cas là, le critère retenu est celui de l'amélioration générale du fonctionnement des services et donc, de la qualité des prestations rendues à l'utilisateur.

Les parties relatives aux propositions d'amélioration de la gouvernance et de la communication de l'ANC en France s'inscrivent dans la suite logique du rapport. S'appuyant sur les éléments décrits précédemment, ces parties sont le fruit des entretiens et d'un travail de recherche et de réflexion sur la base de l'expérience accumulée tout au long de ce travail. Ces propositions ont été établies et formulées indépendamment de toute volonté administrative ou politique.

Première partie :

Enquête de terrain

1. Introduction

1.1. Vision de l'ANC par l'utilisateur : témoin de problèmes structurels

Un des éléments frappants qui ressort de l'enquête est qu'il faille bien souvent insister sur les coûts futurs que peut engendrer une installation non conforme pour convaincre les particuliers de l'importance de la réhabilitation, plutôt sur que la nécessité de respecter la législation et/ou les risques sanitaires et environnementaux. Ce constat tend à démontrer qu'en matière d'ANC, l'information du citoyen sur ses obligations et responsabilités envers lui-même (enjeux sanitaires) et la communauté (enjeux environnementaux) n'est pas au point.

Ainsi, malgré la présence de portails internet, notamment la page sur le site internet du MEEDDM consacrée à l'ANC, exposant les droits et devoirs des acteurs en présence, ceux-ci sont soit incomplets, soit très (trop) techniques et ne permettent pas nécessairement d'apporter de réponses claires, simples et précises aux usagers ainsi qu'aux agents de SPANC. Ce manque d'informations entraîne l'incompréhension des particuliers quant au rôle des SPANC : pourquoi ceux-ci ne lui conseillent-ils pas une filière adaptée à sa parcelle alors qu'ils lui facturent des visites pouvant atteindre 150 euros ?

Cette sensation généralisée qu'un SPANC, en tant que service public, devrait être en mesure d'apporter un réel service aux usagers (et au moindre coût) est largement partagée par les usagers. Or, qui explique que le SPANC est un SPIC, et qu'en tant que tel, il est financé par une redevance reflétant le coût réel du service rendu et que ce coût est donc proportionnel au temps passé sur place par le SPANC ? Plus l'on prend le temps d'expliquer, d'informer voire même de conseiller, plus le coût sera élevé (cf. partie I - 2.1.1).

Il est évident que les disparités entre les SPANC, qu'elles soient techniques, qualitatives, financières etc., ne contribuent pas à clarifier l'image que l'utilisateur peut en avoir. Ainsi, quand un «Spanceur» arrive chez un particulier et contrôle le niveau de boue d'une fosse à l'aide d'un bambou et facture cette prestation 90 €, la qualité du service rendu peut être critiquable pour de nombreux usagers. De même, si celui-ci est « harcelé » par un démarchage agressif de certains fabricants, il a besoin d'informations fiables, d'un soutien concret sur son territoire afin de pouvoir juger de la véracité de ces dires.

Ces quelques exemples de situations correspondent à des situations réelles et malgré le travail remarquable fourni par la grande majorité des différents acteurs sur le terrain, elles démontrent de réelles carences, tant du point de vue réglementaire et administratif que du point de vue de la gouvernance générale des SPANC. Si le fonctionnement de ce service public était optimal, il n'y aurait pas besoin d'une création, par l'association de défense des consommateurs CLCV, d'une coordination nationale sur le sujet.

Cette partie vise à mettre en exergue et à énumérer les différents problèmes liés à l'ANC et à proposer des solutions concrètes pour les résoudre. Néanmoins, il est au préalable utile de s'attarder sur certains éléments de contexte relatifs à l'ANC en France, éléments indispensables à sa bonne compréhension.

1.2. « Esprit » de l'ANC

L'ANC est un domaine aux implications diverses pour ses différents acteurs. Sa technique intéresse les professionnels « de terrain », ses coûts l'utilisateur et le respect de sa réglementation les décideurs publics. Ce schéma classique d'un service public environnemental mérite néanmoins quelques précisions utiles pour l'appréhension et pour la meilleure compréhension de ses enjeux.

A la différence d'autres services publics, et notamment l'AC, l'ANC responsabilise l'utilisateur. Le nombre de refus d'accès aux SPANC à la propriété privée témoigne que l'on touche non seulement à un service environnemental et sanitaire, celui de l'assainissement, mais également à un bien privé dans un domaine privé à la charge de l'utilisateur. L'existence de l'utilisateur au bout de la chaîne est un élément fondamental à garder en tête dans la réflexion que ce rapport propose sur les services publics de l'ANC. Pour l'utilisateur, l'enjeu environnemental et sanitaire de l'ANC n'est ainsi bien souvent pas clair. C'est un point important sur lequel il faudrait parvenir à faire évoluer les mentalités.

Un autre élément à intégrer en amont de cette étude est le rapport particulier qu'entretiennent les décideurs publics locaux avec l'ANC. Ainsi, l'ANC est avant tout présent en secteur rural, avec un impact sur environ 15 millions de citoyens. Ceci implique, d'autant plus que la technique même doit nécessairement s'adapter aux contextes hydrologiques, pédologiques et climatiques du terrain, que les décisions nationales relatives à l'ANC seront appliquées au plus bas échelon administratif, celui d'une commune. A ce titre, ignorer que les enjeux, notamment politiques, relatifs à l'ANC sont avant tout locaux et de proximité, serait une erreur à éviter.

Certains maires auraient ainsi refusé de se représenter par peur d'avoir à gérer le problème épineux de l'ANC. A l'inverse, d'autres tiennent à gérer le SPANC en régie communale alors que le nombre d'installations d'ANC sur leurs territoires ne permet pas d'assurer un service public optimal⁷. Ces exemples montrent que le principe de libre administration des collectivités territoriales et le principe de subsidiarité sont deux éléments dont le législateur ne pourra pas s'affranchir sur l'ANC. Nécessaire à la juste compréhension du sujet, ce contexte doit toujours être présent à l'esprit des lecteurs.

Enfin, d'un point de vue technique, l'ANC repose sur le principe du pouvoir épurateur naturel du sol. Contrairement à d'autres pays comme l'Allemagne, cette règle est fondamentale dans la réglementation technique française sur l'ANC. De nombreuses études nationales et également internationales vont dans ce sens et il communément admis que ce serait une erreur de revenir sur ce principe ou de ne pas en tenir compte dans les réflexions à mener.

Ces idées en tête, il faut, pour comprendre et résoudre les problèmes de l'ANC, distinguer les aspects concrets de fonctionnement des SPANC de l'impact des constructions réglementaires et administratives du secteur. Bien que liés, ces deux domaines doivent être traités distinctement. La première partie se concentrera donc sur le traitement des problèmes impactant directement le fonctionnement des SPANC, la seconde traitant plus de l'aspect réglementaire de la question.

⁷ Cf. calcul de la taille critique d'un SPANC partie II - .x.

2. Remontée « du terrain »

2.1. Manque de viabilité financière des SPANC : Un obstacle de taille pour un service de qualité

2.1.1. Modalités financières et budgétaires du SPANC, sources des difficultés du service

L'approche du SPANC par son financement (encadré 1) permet de mieux comprendre la cause de leur manque de viabilité à moyen/long terme.

Encadré 1 : Modalités de financement des SPANC

Financièrement et juridiquement, les SPANC sont des Services Publics à caractère Industriel et Commercial (SPIC) et sont gérés comme des structures privées. Ce régime donne lieu à diverses obligations :

- Les redevances ne peuvent être mises à la charge que des usagers ;
- le budget du service doit s'équilibrer en recettes et dépenses⁸ ;
- le produit des redevances est affecté exclusivement au financement des charges du service qui comprennent notamment les dépenses de fonctionnement du service⁹ ;
- les redevances doivent trouver leur contrepartie directe dans les prestations fournies par le service, ce qui implique également qu'elles ne peuvent être recouvrées qu'à compter de la mise en place effective de ce service pour l'utilisateur ;
- la tarification doit respecter le principe d'égalité des usagers devant le service.

Par ailleurs, différentes sommes exigibles « s'ajoutent au produit des redevances ainsi qu'aux autres recettes du service d'assainissement, notamment celles correspondant aux aides et primes d'épuration versées par les agences de l'eau, pour être affectées au financement des charges du service.»¹⁰

Autrement dit, le SPANC calcule sa redevance en fonction de ses charges de services, aides et subventions déduites.

De plus, « il est interdit aux communes de prendre en charge dans leur budget propre des dépenses au titre des services publics [à caractère industriel et commercial] »¹¹. **La commune ou l'EPCI ne peut donc financer ce service sur son budget et est obligé d'établir un budget annexe propre au SPANC.**

Cette modalité a été assouplie à la suite de la LEMA, le budget des SPANC pouvant être adossé au démarrage et pour cinq exercices au budget général de la commune afin de permettre au service de se lancer. Cette possibilité a été introduite pour contourner le principe du « service rendu » en finances publiques, la redevance ne pouvant être collectée avant que le service lié n'ait effectivement été rendu. Un SPANC ne peut pas, juridiquement, échelonner le versement par l'utilisateur de sa redevance sur une période de temps donnée pendant laquelle il effectuera le contrôle. En revanche, une fois celui-ci effectué, le SPANC peut lisser la redevance dans le temps.

Ainsi, différents commentaires ont été fait par les agents de SPANC et élus sur les modalités de financement et de tarification des SPANC dont voici les plus récurrents :

⁸ Articles L.2224-1 du CGCT et R.372-16 du CdC

⁹ Article R.372-17 du CdC

¹⁰ Article R.2333-132 du CGCT

¹¹ Article L.2224-2 du CGCT

- Quelles sont les différentes possibilités de recouvrement des redevances offertes aux SPANC ? Paiement unique, forfaitaire, échelonné dans le temps ou non etc.
- Comment gérer les impayés ?
- Que faire si le SPANC a étalé le paiement de la redevance sur quatre années, et qu'après deux ans, l'usager voire le propriétaire change ? Qui continue de payer ?
- Quel taux de TVA appliquer en fonction de quelle modalité d'exercice et de quelle compétence ?
- Sur quelles bases le SPANC doit-il fixer sa redevance ? Quels éléments à prendre en compte ?
- Comment un SPANC peut-il se lancer, avec la règle du service rendu, dans la compétence « réhabilitation » ou « entretien » sans budget ou fonds de roulement conséquent préalable ? Effectuer des contrôles du neuf et de bon fonctionnement ne nécessite absolument pas les mêmes moyens techniques et humains et ne saurait suffire à « lancer » ces compétences optionnelles.

Les informations budgétaires et fiscales existent, mais elles sont bien souvent **parcellaires et difficiles d'accès** pour une majorité de SPANC. Les plus petits d'entre eux peuvent ainsi souffrir d'un **manque d'orientation** sur ces questions essentielles. Au-delà même du besoin d'accompagnement et d'information mis en exergue par ces questionnements, certaines pratiques, parfois illégales, ont vu le jour afin de contourner les obstacles financiers au bon fonctionnement de ce service public.

Alors que le principe de la redevance est le recouvrement du coût réel du service rendu, beaucoup de SPANC, essentiellement en régie, pratiquent, pour des raisons politiques et/ou sociales, des tarifs inférieurs aux prestations réellement effectuées. La mission de service public du SPANC, en ce qui concerne par exemple son avis quant au permis de construire, n'est quasiment jamais prise en compte dans ces calculs. Non seulement ceci entraînera, à terme, un problème de viabilité financière du SPANC (le temps passé par le technicien ou l'agent à émettre son avis n'est pas facturé), mais cela peut dans certaines régions entraîner des « guerres de prix » qui nuisent à la qualité du service rendu.

Le prix des prestations devrait en effet refléter le professionnalisme et le sérieux du service. Plus un SPANC consacre du temps au terrain, plus il va être en mesure d'informer, de sensibiliser et bien évidemment d'effectuer un contrôle le plus précis possible. Un tarif trop bas signifie donc, en théorie, un service de moins bonne qualité et vice et versa. Néanmoins, comme indiqué en introduction, le SPANC n'est pas un service public comme les autres, étant très proche de l'usager et sensible politiquement. Beaucoup de SPANC se financent donc sur le budget général, les budgets de l'eau ou ceux l'AC pour permettre de maintenir une redevance la plus faible possible ou trouvent d'autres moyens pour ne pas pénaliser l'usager, moyen parfois à la limite de la légalité. Certains vont même jusqu'à dire, à l'approche de la

fin des cinq exercices pendant lesquels le budget de la commune peut « renflouer » celui du SPANC, « bah, on verra bien ! »¹²

Ces situations, parfois critiques, risquent de continuer à s'aggraver avec l'augmentation, à partir de 2013, de la périodicité des contrôles, augmentation qui va grever d'autant le budget des SPANC. En effet, **le budget du SPANC, et donc sa marge de manœuvre (pour l'achat de matériel, la formation etc..), est lié au nombre de contrôle qu'il effectue et au montant qu'il détermine pour sa redevance, aides et subventions déduites.** Or, la redevance ne pouvant en théorie pas dépasser le coût réel du service rendu, l'arbitrage se fera sur le nombre d'installations contrôlées (par l'amortissement des coûts fixes qui en résulte), et le versement d'aides au fonctionnement et autres subventions.

2.1.2. Disparités et incohérences économiques des aides et subventions à l'ANC

L'article premier de la LEMA indique que « [...] chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous. » La conditionnalité économique des mesures prises en ce domaine légitime et oblige l'Etat et les CT à verser des aides et subventions aux organismes chargés de ces politiques publiques.

2.1.2.1. Aides aux SPANC

En matière d'ANC, les AE ont **la possibilité légale issue de la LEMA de verser « une prime [...] aux communes ou à leurs groupements** au titre de leurs compétences en matière de contrôle ou d'entretien des installations d'assainissement non collectif. Le montant de cette prime est au plus égal à 80 % du montant des redevances pour pollution domestique versées par les abonnés non raccordables à un réseau d'assainissement collectif en fonction des résultats du contrôle et de l'activité du service qui en a la charge»¹³. La LEMA a également fixé un montant minimal d'un milliard d'euros pour les dépenses que les AE devront consacrer à la solidarité envers les communes rurales sur la durée de leur neuvième programme d'intervention (2007-2012).¹⁴

Malgré cette très forte et insistante possibilité légale d'aide à l'ANC de la part des AE, force est de constater **une très grande disparité** dans la mise en place concrète **de ces primes à l'épuration**. Certaines AE se basent sur la conditionnalité du montant des primes pour n'en accorder qu'aux « points noirs », d'autres privilégient le financement des SPANC assurant la compétence « entretien », ce qui, de fait, revient, vu leur nombre¹⁵ et le caractère facultatif de la compétence, à ne pas financer le fonctionnement de l'ANC. De façon générale, **aucune des six AE ne présente un fonctionnement analogue**, tant quantitativement que qualitativement, **quant aux modalités d'aides à l'ANC**¹⁶.

¹² Cet exemple est extrême, tous les SPANC n'ayant pas de problèmes d'équilibrage de leurs budgets, mais il témoigne néanmoins d'une réalité pour un certain nombre d'entre eux.

¹³ Article 84 de LEMA

¹⁴ Ce montant n'est pas exclusif à l'ANC et provient du transfert de montants du Fonds National pour le Développement des Adductions d'Eau (FNDAE), article 83 de LEMA

¹⁵ D'après l'enquête du Réseau Idéal, moins de 25 % des SPANC interrogés affirment avoir pris la compétence « entretien »

¹⁶ Spanc Info, Mars 2009

Bien que ces disparités soient dues au fonctionnement des AE, aux impulsions indépendantes prises par leurs comités de bassins et conseils d'administration respectifs en fonction de leurs caractéristiques locales, il peut paraître étrange aux yeux de l'usager et du SPANC qu'il n'y ait pas un minimum d'harmonisation nationale de ces aides. Certes, le principe de l'égalité de l'usager face au service public n'est pas réellement en cause ici, mais l'usager se demande toutefois si ce principe ne devrait pas être étendu aux aides et subventions. Non seulement les modalités et plafonds d'aides à la réhabilitation divergent selon les agences, ce qui pénalise l'usager une première fois, mais selon sa situation géographique, la redevance dont il devra s'acquitter sera plus ou moins importante selon que son SPANC sera aidé ou non. Bien évidemment, comme indiqué plus haut, des subventions et aides dépend également la viabilité financière des SPANC et donc, la qualité finale du service.

Par ailleurs, beaucoup d'interlocuteurs ont fait part de leur **frustration de voir, 17 ans après la loi sur l'eau de 1992, que la logique de préférence politique pour l'AC persistait dans les faits** et se retrouvait dans le fonctionnement des AE et CG. Il est toujours utile de rappeler que le principe de l'ANC est d'être l'une des deux techniques fiables d'assainissement et qu'à ce titre, il ne devrait pas y avoir de préférence, uniquement une approche objective de la situation : Quel est, sur un secteur donné et dans le but de préserver l'environnement et la salubrité publique, le meilleur système d'assainissement au meilleur prix ?

Cette volonté politique locale qui « transpire » au travers des AE et des CG pose le problème de l'influence politique sur le bon fonctionnement des SPANC. Ainsi, l'exemple rencontré d'un département français ayant 500 stations de traitement des eaux usées dont 400 auraient pu, au vu de critères économiques, environnementaux et sanitaires être remplacées par des solutions d'ANC, illustre l'impact des décisions politiques en ce domaine¹⁷. De nombreux cas ont également été signalés d'EPCI dans lesquels l'ANC et le SPANC ne sont pas toujours la priorité et de fait, sous-dotés. Enfin, l'exemple le plus criant est l'assistance apportée par les CG en la matière qui dépend très largement de la volonté politique. Certains CG ont mis en place des SATAA ou SATANC, aident activement à la mise en place des SPANC, forment les techniciens, organisent des journées techniques, mettent à disposition leurs moyens, fédèrent les acteurs etc., tandis que d'autres n'ont même pas connaissance de leurs obligations en matière d'assistance technique à l'ANC¹⁸.

2.1.2.2. Aides aux particuliers

Concernant les particuliers, au-delà des aides indirectes versées au SPANC et explicitées plus haut, ils peuvent bénéficier de différentes solutions pour le financement de leurs travaux de réhabilitation :

- d'un taux de TVA à 5,5% ;
- d'une aide de l'ANAH (Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat) ;
- d'un Ecoprêt à Taux Zéro (EPTZ) ;

¹⁷ Cet exemple n'est qu'illustratif du fait que probablement, un zonage en ANC de certaines de ces stations de traitement des eaux usées aurait été la meilleure solution. Le zonage est une compétence communale et ne dépend pas uniquement de critères économiques, environnementaux et sanitaires

¹⁸ Cf. Article R.3232-1-2 du CGCT

- et de diverses aides potentielles versées par les AE et les CG.

Pour les aides versées par les AE et les CG, celles-ci sont toujours conditionnées par l'existence de « points noirs », de zones sensibles, de réalisations groupées etc. Toutes ces conditions ont une logique évidente, privilégier les installations présentant le plus grand risque pour l'environnement et la salubrité publique. Néanmoins, comment peut-on dire aux propriétaires obligés de réhabiliter à grands frais leurs installations qu'ils ne peuvent bénéficier d'aucune aide particulière parce-que leur installation « n'est pas suffisamment pas aux normes » ? Il n'est d'ailleurs pas rare que l'utilisateur « s'arrange » pour que son installation soit classée en « point noir » afin de pouvoir bénéficier d'une aide. Certains acteurs, dont les AE, vont ainsi jusqu'à dire que la logique semble absente de ce type de raisonnement qui privilégie les plus mauvais élèves.

Le même cas de figure se produit pour les aides de l'ANAH ou l'EPTZ. Pour les aides de l'ANAH, celles-ci sont liées à la situation sociale du demandeur et de fait éliminent un grand nombre de demandeurs potentiels. Si la volonté de vouloir privilégier les usagers les plus démunis face à cette charge est comprise, l'argument de la solidarité communale peine à convaincre les usagers qui par ailleurs, par le biais des impôts locaux, financent également une partie de l'AC.

Concernant l'EPTZ, il est souvent difficile à l'utilisateur (ainsi qu'aux SPANC) de comprendre le fonctionnement concret de ce prêt ainsi que ses modalités d'obtention. Les acteurs concernés (banques, ADEME etc.) ne communiquent que très peu sur le sujet et il n'est pas rare que les bénéficiaires ignorent son existence. De plus, ses modalités d'obtention sont complexes : Faut-il effectuer un bouquet de travaux ? Demander un EPTZ pour ses travaux de réhabilitation permet-il la réalisation d'autres mesures ? Peut-on demander un prêt pour son ANC et un autre pour ses combles ? etc.

Le sujet des aides et subventions à l'ANC est donc au cœur du débat sur les SPANC. Il est difficilement acceptable pour les acteurs de l'ANC qu'au niveau national, l'administration prétende vouloir contrôler les installations et en réhabiliter un maximum sans lier à ces obligations les moyens d'y parvenir. Les AE et les CG sont en première ligne pour l'aide aux SPANC et aux particuliers. L'on peut certes discuter de l'utilisation efficiente des fonds disponibles en AC plutôt qu'en ANC, l'impact sur l'environnement et la santé publique étant plus grand pour une station d'épuration déficiente que pour plusieurs installations d'ANC en « points noirs », mais cela implique que l'on délaisse un service public important, de proximité et dont les actes peuvent avoir de lourdes conséquences financières et sociales pour l'utilisateur.

La conjugaison de ces éléments, manque de viabilité financière intrinsèque au mode de financement des SPANC et faiblesse / hétérogénéité des subventions et aides accordées par les pouvoirs publics, se répercute de manière très concrète sur le fonctionnement des SPANC, et donc, du service public.

2.1.3. Manque de viabilité financière, un obstacle de taille pour un service de qualité

2.1.3.1. Impact du manque de moyens sur le SPANC

L'activité d'un SPANC ne se résume pas simplement aux différents contrôles qu'il effectue. Informer en amont l'utilisateur de son action, expliquer l'ANC sur le terrain, préparer les visites, établir les rapports et avis tout comme effectuer une veille technique et

législative sont autant de tâches quotidiennes demandant du temps. Sans elles, la qualité du service ne peut être assurée. Or, ainsi que le souligne un « Spanceur », comment inclure dans le calcul d'une redevance, sans que celle-ci soit exorbitante, le temps passé par un technicien à s'informer « le vendredi après-midi sur les forums » ?

De plus, pour l'exercice de leurs contrôles, les SPANC ont besoin de matériaux adaptés (pour remplacer le bambou pour la mesure de boues par exemple), de supports de communication (plaquettes informatives), d'un véhicule, d'un local etc.,¹⁹ Or, dans le cas d'un SPANC qui gère une quarantaine d'installations, le technicien ou agent en charge le sera à 20 % sur l'ANC et le reste [du temps] « en tant que concierge de l'école communale ». Dans un tel cas, ce SPANC ne peut prétendre fournir un service de qualité équivalente à celui fourni par un SPANC disposant d'un parc de 4 000 installations. Ce problème est crucial, non seulement pour la survie des SPANC, pour leur image auprès de l'utilisateur, mais surtout pour l'amélioration de l'environnement et de l'impact sanitaire auquel il veut contribuer.

Une assiette plus large en termes d'installations dégage des fonds supplémentaires permettant l'embauche d'un technicien ou d'un agent de plus, l'achat de matériel adapté etc. La réflexion menée dans la seconde partie de ce rapport sur l'évolution de la gouvernance des SPANC s'inspire très largement, dans sa justification, de cette problématique cruciale pour les SPANC : quelle est la taille critique qui permette au SPANC d'exercer sa mission de service public avec une qualité la meilleure possible ? L'exemple du besoin et de l'accès à la formation est une illustration parlante de l'impact potentiel que cette réflexion induit.

2.1.3.2. Manque de formation des « Spanceurs », conséquence du manque de viabilité financière

Selon l'enquête du Réseau Idéal, plus de 50 % des SPANC interrogés indiquent que le nombre de leurs employés n'est pas du tout ou que moyennement suffisant par rapport à la charge de travail. Environ 25 % des « Spanceurs » ne suivent pas de formation dans le cadre de leur métier, et sur les 75 % qui le font, seule la moitié se forment au moins une fois par an.

Les « Spanceurs » sont bien souvent d'anciens « emploi jeunes » n'ayant pas suivi de formation spécifique sur l'assainissement, et moins encore sur l'ANC. Les besoins pourtant sont grands tant les répercussions concrètes d'un manque de formation de base pour un agent sur le terrain peuvent être importantes (encadré 2).

Encadré 2 : L'importance de la formation initiale et continue des agents de SPANC

Il est nécessaire de garder en tête que le « Spanceur » est avant tout un agent de terrain, confronté à une multitude de situations, tant techniques qu'humaines, qu'il doit savoir appréhender.

Sur l'aspect purement humain du travail de « Spanceur », un SPANC cherchera à « recruter d'abord un diplomate, ensuite un technicien », illustrant la difficulté du contact direct avec l'utilisateur. Nombreux sont les interlocuteurs ayant exprimé, plus ou moins sérieusement, leurs craintes de voir un « Spanceur » se faire accueillir à coups de fusil par un particulier mécontent de l'intrusion dans sa propriété. Ces exemples témoignent de la complexité que peut poser l'entrée sur la propriété privée du SPANC et la nécessité de déclarer une installation non-conforme sachant les enjeux financiers, et donc sociaux, qu'une telle

¹⁹ Cf. partie II – 2.1. pour le calcul détaillé du coût de fonctionnement d'un SPANC

déclaration peut entraîner pour l'utilisateur. Absolument tous les SPANC rencontrés ont ainsi tenu à rappeler **l'aspect éminemment social de leur travail**. Certes, les agents se sont formés « sur le tas », jouant sur la pédagogie et leur (très) bonne volonté pour expliquer et faire accepter leurs missions, mais tous s'accordent à dire qu'une formation, même élémentaire, sur l'aspect relationnel de leur travail leur aurait été d'une grande aide.

Cet aspect est d'autant plus important qu'il peut être, dans certains cas, l'unique moyen de combler de grandes lacunes techniques. Le nombre très important de forums techniques liés à l'ANC sur internet, de questions précises sur tel ou tel aspect de la réglementation, du DTU ou de tel type d'installation etc., témoigne du besoin de formation initiale mais aussi continue des « Spanceurs ». L'ANC fait appel à des techniques complexes, reposant sur l'interaction entre des produits et un milieu, tous deux dépendants de l'usage que l'on en fait.

Sans solides connaissances théoriques de base sur le fonctionnement bactériologique, l'hydrologie, la pédologie etc, le « Spanceur » ne peut efficacement effectuer sa mission.

Ceci est d'autant plus grave que le « Spanceur » doit pouvoir juger de la conformité des conclusions d'un BE par exemple, conclusions généralement établies par un ingénieur. Or, selon l'étude du Réseau Idéal, plus de 60 % des « Spanceurs » ont un niveau de formation inférieur ou égal à BAC+2, niveau qui ne leur permet pas toujours de comprendre ces conclusions.

Le « Spanceur » va, la plupart du temps, se baser sur les préconisations du DTU pour le contrôle du neuf. Sur les sables par exemple, celui-ci prévoit un fuseau granulométrique à respecter. Aucun SPANC ne va réellement effectuer ces contrôles, non pas par manque de volonté, mais bien parce-qu'ils sous-entendent une maîtrise de la technique et des outils dont les SPANC ne disposent pas²⁰. En outre, le SPANC peut, toujours dans le contrôle du neuf, être confronté soit aux filières « classiques », auquel cas il dispose généralement du DTU et d'une certaine expérience, soit aux filières dérogatoires. Or, dans ce cas de figure, il peut être amené à traiter des cas dépassant ses compétences, devant parfois même improviser quant aux modalités de pose notamment, ce qui fait de lui un maître d'œuvre involontaire et peut engager sa responsabilité.

Bien souvent, **les SPANC dénoncent le manque de temps, de possibilités de remplacement, de moyens de transport et de fonds pour se former**. Les formations OIEau par exemple seraient trop chères pour nombres de petits SPANC, trop éloignés géographiquement et leurs programmes trop denses pour pouvoir être assimilés de façon optimale.

Ainsi, pour pouvoir faire face à l'innovation technologique, à l'évolution de la réglementation et aux « situations humaines » les plus diverses, un effort conséquent d'accompagnement par la formation doit être entrepris afin d'améliorer le service rendu à l'utilisateur et le respect des critères sanitaires et environnementaux inhérents à l'ANC.

²⁰ Le problème lié aux filtres à sable est celui du sable roulé qui est de plus en plus difficile à trouver. En effet, le sable originellement utilisé était extrait de rivières, cours d'eau ou gravières. Pour des raisons de maintien du niveau de granulats, cette extraction est désormais particulièrement contrôlée si elle n'est pas interdite. Ainsi, l'alternative du sable concassé que les fournisseurs de granulats rechignent parfois à laver intensivement pour qu'il contienne moins de 3 % de fines ($\leq 63\mu\text{m}$) en masse n'est pas toujours idéale. En effet, d'une part les tonnages nécessaires pour l'épuration sont bien moindres que ceux du génie civil et d'autre part, le sable utilisé en génie civil s'accommode des fines. Ceci n'incite donc pas les fournisseurs à produire un sable de qualité optimale pour l'ANC ce qui rend donc le contrôle par le SPANC d'autant plus nécessaire et vital pour le bon fonctionnement futur de l'installation.

2.1.3.3. Autres éléments en lien avec l'impact du financement des SPANC

Au-delà des points cités précédemment, plusieurs autres éléments liés au financement des SPANC ainsi qu'à ses modalités sont à relever:

- **Le principe de la redevance pose un double problème à l'utilisateur en termes d'égalité face à l'assainissement et face au service public :**
 - D'un **point de vue qualitatif**, la différence de service rendu pouvant exister entre SPANC soulève des questionnements quant aux modalités d'exercice de ce dernier.
 - D'un **point de vue quantitatif**, l'utilisateur refuse souvent de concevoir qu'un même service distant parfois de seulement quelques centaines de mètres ne facture pas le même montant pour une prestation qu'il considère comme devant être similaire si ce n'est semblable.
 - ⇒ La volonté affichée par le MEEDDM dans son projet d'« arrêté contrôle » d'établir une liste des points a minima à contrôler va dans le sens d'une plus grande harmonisation, tant elle permettra d'amorcer un processus d'uniformisation des pratiques des SPANC et donc, de leurs tarifs, même si certains acteurs déplorent que cette liste reste trop imprécise (cf. partie I – 2.4.3. encadré 4)

- Les SPANC n'ont, à l'heure actuelle, **aucun moyen de planification à long terme**. Ils ne peuvent pas disposer d'une vision claire du coût moyen des différentes installations sur 10 à 20 ans. Cette vision qui prendrait en compte l'ensemble des coûts, c'est-à-dire non seulement le coût de l'installation, sa pose et son entretien, mais également le coût éventuel de remise en état du jardin et l'éloignement du centre de traitement des boues etc., lui permettrait de mieux planifier ses besoins et d'effectuer un travail de prospective, notamment en matière de calcul de la redevance et de ses modalités de recouvrement dans un cadre budgétaire pluriannuel. De plus, ce type de calculs lui permettrait d'envisager, ou non, la viabilité d'une prise de compétence « entretien » ou « réhabilitation ».

2.2. SPANC : un service public à perfectionner

Au-delà de ces problèmes directement liés au manque de moyens des SPANC, d'autres points ont été soulevés par les acteurs rencontrés qui nécessitent une attention particulière de la part du législateur.

2.2.1. Problèmes des aides aux choix techniques

Face au manque de formation d'une majorité d'agents de SPANC, ceux-ci se réfèrent aux documents officiels comme le DTU (encadré 3) ou à l'aide aux choix techniques que peut fournir le département par le biais des SATAA, SATANC ou SATESE.

Or, ce sujet invite à plusieurs commentaires :

- Certains CG avaient au début de la création des SPANC pris la compétence des contrôles et disposaient du fruit des redevances payées à cet effet. Ceci n'étant (quasiment) plus le cas, le manque de soutien financier, notamment de la part de

certaines AE, risque de poser le **problème de la pérennité de ces structures**, pourtant essentielles là où elles existent.

- **L'absence dans certains départements de structures d'assistance technique**, alors même que la réglementation prévoit que ces structures « sont mises à disposition » de la commune qui en fait la demande auprès du département²¹.
- Le « décret SATESE » a diminué la taille critique des communes pouvant être éligibles à des aides du CG et par là-même, entraîné **l'inéligibilité de nombreuses communes regroupées à certaines aides pourtant essentielles à leur bon fonctionnement**.

Force est de constater qu'il existe **une dichotomie entre SPANC au niveau de l'assistance technique fournie par le CG**, certains se trouvant dans un département sans structures, d'autres dans des communes juste au-dessus du seuil d'éligibilité etc. Souvent dus à des arbitrages politiques locaux, **ces choix influencent lourdement la qualité de service d'un SPANC qui ne peut en bénéficier** à défaut d'autres relais institutionnels sur lesquels il pourrait s'appuyer.

Encadré 3 : DTU, un document utile mais perfectible

Le DTU pose un double problème aux yeux des acteurs de l'ANC : d'une part, les « Spanceurs » regrettent que certains points soient inapplicables²², et d'autre part, le DTU est beaucoup trop imprécis. Ce double aspect contradictoire illustre en lui-même le malaise de la profession face à ce document dont voici les principales critiques.

Tout d'abord, en prenant l'exemple de la granulométrie des sables utilisés dans les filtres et la présence de particules fines qui, en trop grande quantité peuvent conduire à un colmatage précoce des filtres, il apparaît que les données sont trop imprécises et la mise en œuvre du sable non documentée, alors même que l'objectif de ce document est ciblé sur celle-ci : comment faut-il ainsi mettre en place ce sable ? En une seule fois pour les 70 cm ? Par couches d'une vingtaine de cm chacune ? Faut-il faire un compactage hydraulique pour éviter des tassements préférentiels à terme ? La structure du réseau de répartition (canalisations de 100 mm de diamètre impossible à mettre en charge) et l'absence d'alimentation par bâchées permet-elle d'assurer l'équirépartition ? Etc.

En aucun cas ces préconisations ne permettent de s'assurer d'un fonctionnement satisfaisant et fiable d'une installation. Ainsi, certaines données pouvant éviter la création de colmatage lié à la présence de géotextiles (désormais remplacés à la base du filtre par une géogridde de maille 400 x 600 µm, ce qui, selon le CEMAGREF, est plus judicieux mais aucune donnée scientifique ne permet de s'en assurer), de tassements préférentiels etc. des installations ne sont pas prises en compte ce qui rend difficile tout contrôle des performances des installations.

Le problème « purement scientifique » soulevé ici reflète la complexité d'un sujet à cheval sur une technique lourde et exigeante et des besoins de praticabilité accrus. Mettre en place un agrément, sur le modèle de celui imposé aux vidangeurs, afin d'assurer un maximum de fiabilité dans la pose et le respect des « règles de l'art », (règles devant encore

²¹ Article R.3232-1-2 du CGCT

²² Cf note de bas de page sur la teneur en fine des sables partie I – 2.1.3.2

être définies clairement par une entité compétente), serait assurément l'un des moyens de résoudre ces problèmes, avec une meilleure formation et une meilleure communication auprès des différents acteurs.

En effet, les «Spanceurs» regrettent que le DTU soit un élément « gravé dans le marbre » dont personne ne dispose plus des éléments constitutifs. Nombreux sont ceux qui ont émis le souhait de pouvoir comprendre telle ou telle indication du DTU afin de mieux pouvoir l'expliquer et l'appliquer sur le terrain. Ce manque de transparence quant aux raisons techniques des choix opérés empêche par exemple d'asseoir la crédibilité d'un «Spanceur» face à un artisan récalcitrant à appliquer les recommandations du DTU.

Par ailleurs, une solution face aux problèmes des SPANC sur le terrain pour vérifier les préconisations du DTU, pourrait être la centralisation, en lien avec le renforcement des structures départementales²³ et le développement de chartes et protocoles²⁴, des analyses au niveau départemental. Ceci aurait l'avantage d'augmenter l'efficacité de services n'ayant plus besoin de bénéficier de leurs propres outils et moyens techniques, tout en garantissant, par exemple par le biais de chartes avec les entreprises concernées, le respect des conditions essentielles au bon fonctionnement des installations.

2.2.2. Problèmes de l'articulation entre le permis de construire, l'avis du SPANC, les PLU et l'acte de vente

La volonté portée par la loi « Grenelle II » de permettre la vérification de la conformité des projets d'installations d'ANC préalablement à l'attribution du permis de construire en demandant à ce que l'avis du SPANC constitue une des pièces à joindre au dossier de demande de permis de construire, satisfait à une demande générale de la part des acteurs rencontrés et met fin à une incohérence de la législation actuelle.

Par ailleurs, l'obligation issue de la LEMA d'inclure, d'ici à 2013, le document établi à l'issue du contrôle des installations d'ANC²⁵ au dossier de diagnostic technique lors d'une vente est également une avancée qui répond aux attentes des acteurs de l'ANC. **Sachant qu'une maison change en moyenne de propriétaire tous les 24 ans en France, cette disposition aura nécessairement un impact et des effets certains sur le rythme des réhabilitations.**

Néanmoins, il reste à poursuivre l'**information et la sensibilisation des notaires** et surtout, à **définir la durée de validité du certificat de conformité délivré par le SPANC**. Effectivement, si le règlement de service prévoit un contrôle périodique tous les huit ans²⁶, la validité d'un avis conforme délivré sept ans auparavant pourrait être mise en doute et, en cas de dysfonctionnement futur de l'installation, mener à des problèmes de responsabilité du SPANC ou du notaire.

Enfin, il faut également souligner l'**importance d'un dialogue interprofessionnel** plus poussé afin que chaque partie prenante de l'ANC puisse en saisir les enjeux et adapter ses pratiques. Ainsi, la taille des parcelles constructibles devient de plus en plus petite, ce qui pose des problèmes pour les habitations zonées en ANC si elles ne disposent pas de la place nécessaire pour installer un système « classique ». Or, les micros-stations, seule alternative au

²³ Cf. partie II – 2.

²⁴ Cf. partie II – 2.3.

²⁵ Articles L.1331-11-1 du CGCT et L.271-4 du CCH

²⁶ Soit la périodicité maximale prévue par la loi

manque de place ne sont, pour l'instant, toujours pas réglementairement acceptables. Une parcelle trop petite ne tenant pas compte des nécessités d'un zonage en ANC ne peut donc pas être assainie. Toujours à titre d'exemple, il est souvent question des couvreurs qui ne pensent pas toujours à la place nécessaire aux tuyaux de ventilation des installations etc.

Il faut ainsi mieux communiquer, informer et coordonner ces acteurs du bâtiment afin que l'assainissement n'en soit pas le « parent pauvre ».

2.2.3. Responsabilités en ANC

Un des problèmes centraux en ANC est celui de la responsabilité des acteurs. En effet, les textes prévoient une série de possibilités pour le SPANC qui peut, le cas échéant, voir engager sa responsabilité en cas de dysfonctionnement.

Le règlement de service du SPANC définit, « en fonction des conditions locales, les prestations assurées par le service ainsi que les obligations respectives de l'exploitant, des abonnés, des usagers et des propriétaires »²⁷. Pour l'AC, la paiement de la première facture vaut accusé de réception de ce règlement par l'abonné. En ANC par contre, la redevance ne pouvant être payée qu'après le passage et l'avis du SPANC, l'utilisateur n'a pas, au moment du passage de celui-ci, officiellement pris connaissance du règlement de service. Ce vide juridique peut, dans certains cas, avoir son importance.

Ainsi, le SPANC peut, dans son règlement de service ou au cas par cas, fixer des prescriptions techniques supplémentaires qui seront d'application obligatoire.²⁸ Or, ces prescriptions supplémentaires reposent le plus souvent sur des études de sol effectuées par des bureaux d'études. Ceci pose deux problèmes :

- Quelle est la responsabilité, par rapport à l'utilisateur qui voit son installation dysfonctionner suite aux préconisations du SPANC, en cas de faute dans l'élaboration de l'étude en elle-même ? Est-ce le BE ou le SPANC qui a suivi des conclusions erronées ?
- Comment un SPANC peut-il vérifier le travail d'un BE ? Comme indiqué plus haut, il n'en a pas nécessairement le temps ou même, dans certains cas, la compétence.

En ANC, comme dans toute construction d'ouvrage, la réception doit être faite pour qu'un particulier puisse faire jouer son assurance. Le délai de validité ne débute qu'après la réception de ce dernier. Or, bien souvent, cette réception d'un ouvrage d'ANC n'est pas effectuée dans les normes, ce qui de fait élimine les possibilités de recours légaux en cas de dysfonctionnement.

Si un produit est conforme et aux normes, une mauvaise pose et un mauvais entretien peuvent en affecter le bon fonctionnement. Qui est responsable dans ces cas là ? L'utilisateur, le fabricant, l'installateur, le SPANC qui aura validé le contrôle de conception ? De plus, le projet d'« arrêté contrôle » prévoit que le SPANC, à l'issue du contrôle, puisse établir, « si nécessaire », une liste de travaux à réaliser, ce qui confère au SPANC un rôle de conseiller (informer sur les installations existantes, la faisabilité sur le territoire, mettre en relation avec des professionnels) voire même parfois de conception que, d'une part, la réglementation ne

²⁷ Article L.2224-12 du CGCT

²⁸ Article L.2224-8 du CGCT

prévoit pas, et que, d'autre part, il ne peut parfois pas assumer. Que faire en cas de litige sur ces points, d'autant plus que tous les SPANC n'ont pas pris d'assurances pour faire face à ce type de problème ? Notons qu'en cas de prise de compétence « réhabilitation », le SPANC devient maître d'ouvrage, voire maître d'œuvre (ce qui pose d'autres problèmes de responsabilité car le SPANC ne peut à la fois concevoir et contrôler une installation), ce qui l'oblige à se prémunir contre d'éventuels dysfonctionnements.

Enfin, le « livret d'installation » prévu par le projet d'arrêté « prescriptions techniques » ne résout pas la question des installations comprenant différents éléments de différents constructeurs. Qui sera responsable de la bonne tenue de ce cahier ? L'installateur ? Le particulier ? Ce livret est ainsi uniquement compatible avec les industriels qui distribuent des filières complètes car elles seules possèdent l'ensemble des données relatives à leurs ouvrages. Comment le particulier pourra-t-il définir sa charge de pollution, sachant que celle-ci peut être variable selon les périodes de l'année et l'occupation du logement ?

2.2.4. Pouvoir de police des maires

En cas de non-conformité d'une installation à la suite d'un contrôle du SPANC, l'usager dispose de quatre années pour effectuer les travaux de réhabilitation. Or, bien souvent, l'expérience du terrain montre que ces délais ne sont pas respectés, le propriétaire n'ayant pas de contraintes réelles qui l'obligeraient à dépenser une forte somme pour répondre aux exigences de la réglementation.

Les raisons de ce défaut d'injonction sont simples : le maire est l'élu responsable de la salubrité publique dans sa commune. Il lui revient donc d'utiliser son pouvoir de police afin d'imposer que les travaux prescrits par le SPANC soient effectivement réalisés dans les délais impartis. Or, différents problèmes se posent :

- ce **pouvoir de police des maires est souvent perçu comme une « épine dans le pied » de ces derniers**. Combien de maires refusent d'imposer par la loi des travaux souvent coûteux à leurs administrés ? Ceci est d'autant plus vrai à l'approche des élections municipales, ainsi que dans de nombreuses communes rurales où le maire est, traditionnellement, un peu « l'ami du village » ;
- ce **pouvoir n'est pas transférable à un EPCI**, ce qui complique d'autant plus les possibilités d'application de la loi car l'élu local se sentira moins lié par l'obligation d'imposer l'application d'une décision prise par un SPANC intercommunal.

Ce sujet est l'un des grands tabou de l'ANC. De nombreux maires de petites communes rurales aimeraient pouvoir déléguer ce « cadeau empoisonné » mais à l'inverse, et pour des raisons autant historiques que culturelles, un tel transfert ne saurait être rendu possible au niveau national.

Quoi qu'il en soit, cette question doit être tranchée, car force est de constater qu'en l'état actuel de la législation, et bien que celle-ci prévoie un ensemble de mesures en théorie suffisantes pour contraindre un usager à effectuer ses travaux de réhabilitation, une part non négligeable des maires n'en fait pas usage.

2.3. Besoins de clarifications réglementaires

Quel est « l'esprit » de la réglementation de l'ANC ? Quels sont les critères sur lesquels la législation doit être jugée et, le cas échéant, améliorée ? Clarifier ce point permet de hiérarchiser les obligations, préconisations et normes réglementaires en fonction de leurs impacts.

D'après les consultations menées sur le terrain, la liste suivante met en exergue, dans l'ordre de priorité, les **grands principes de l'esprit de la réglementation sur l'ANC** tels qu'ils devraient apparaître dans l'esprit des acteurs concernés :

- préservation de la santé publique ;
- préservation de l'environnement ;
- coûts induits pour l'utilisateur ;
- qualité du service public.

2.3.1. Vers une nécessaire harmonisation des pratiques

Différents éléments poussent à une **meilleure prise en compte du besoin d'harmonisation nationale des pratiques** :

- Besoin de **clarifier la notion de conformité** d'une installation d'ANC afin d'uniformiser les pratiques des SPANC et surtout de tenir compte de l'« esprit » de la réglementation (encadré 4).
- L'homologation d'une installation et le **respect des « règles de l'art »** lors sa pose et son entretien sont, en théorie, les garants d'une installation fiable ne présentant aucun danger sanitaire et/ou environnemental. Or, le « guide des utilisateurs » prévu dans le projet d'arrêté soumis à un avis circonstancié auprès de la Commission Européenne, seul document devant être transmis aux propriétaires par le fabricant, ne permet pas de garantir le respect des « règles de l'art », il ne fait qu'informer. Il n'y a ainsi aucune obligation réelle quant au respect des « règles de l'art ». Seuls existent certains « guides de bonnes pratiques » publiés par le secteur privé.

Bénéficiaire de critères communs, de référentiels techniques efficaces et avérés ainsi que de guides nationaux à destination des usagers, des SPANC et des professionnels pour la conception et l'entretien, permettrait d'en améliorer le rendu.

- **La qualité de la prestation** des SPANC, qu'ils soient en régie ou en DSP, est beaucoup trop diverse et hétérogène. Avoir un cahier des charges qui définisse un certain nombre d'**obligations**, notamment en terme **d'information et de préparation des contrôles** sur une commune, permettrait d'une part, d'en harmoniser et assainir les pratiques²⁹, et d'autre part, de réduire la fourchette des prix proposés par certains

²⁹ A plusieurs reprises, il a été fait mention de situations de connivence entre des SPANC, des délégataires, bureaux d'études, constructeurs, etc. Sans être vérifiable, la répétition de la mention de leur existence justifie une

prestataires jouant sur la qualité du service comme variable d'ajustement de leurs prestations. Ceci s'applique également à d'autres acteurs, tels les BE dont certains, selon les SPANC, « n'y connaissent rien », notamment en matière de zonage.

L'absence de règles claires et définies sur ce sujet entraîne de réels dysfonctionnements dans l'« esprit » du zonage, c'est-à-dire le choix de la solution d'assainissement la moins onéreuse et la plus performante pour l'utilisateur et l'environnement.

- De façon générale, l'ANC est une compétence communale, gérée par des services pouvant être de très petite taille et ne disposant pas nécessairement des moyens nécessaires à la bonne réalisation de leurs tâches³⁰, reposant souvent sur le travail d'artisans dont l'ANC n'est pas toujours la spécialité et devant s'adapter à un ensemble très variable de caractéristiques (sols, milieux, etc.).

Ces points en font une masse hétérogène d'acteurs ce qui rend impossible l'apport à l'utilisateur d'une expertise et d'un service de qualité uniforme basés sur une même réglementation.

Ces points pourraient être traités par les professionnels eux-mêmes ou par un ensemble d'acteurs volontaires, mais comme l'a relaté un interlocuteur, « c'est quand même autre chose quand c'est l'Etat qui parle ». Une prise de décision énergique, rationnelle et objective de la part de l'administration sur l'homogénéisation des pratiques est nécessaire pour améliorer les SPANC.

Néanmoins, **la définition de grilles de contrôle, de textes et référentiels communs** au niveau national, même si elle est nécessaire et utile, **devra tenir compte de certains problèmes :**

- Les **différentes spécificités locales** auxquelles l'harmonisation des pratiques tendrait à mettre fin sont, aux dires des acteurs concernés, la plupart du temps dues à des problèmes politiques de maires ne voulant pas « se mouiller » ou au contraire, faisant preuve de trop de zèle. Il doit être tenu compte de ce facteur politique au risque de se heurter à des habitudes locales tenaces.
- **Il ne faudrait pas stigmatiser les CT ou SPANC** qui, de par l'(in)action de leurs élus, seraient en retard ou, à l'inverse, **pénaliser** ceux ayant mis en place des structures performantes et fonctionnelles et dont les critères de décision pourraient être plus stricts que la future norme commune.

mention dans ce rapport. Certes, ces situations existeront toujours, néanmoins, si l'on imposait un cadre plus lourd et plus strict sur un certain nombre de points essentiels au bon fonctionnement du service public, ces pratiques en seraient affectées car contenues par un cadre réglementaire minimum.

³⁰ Cf *Supra*

Encadré 4 : Notion de conformité des installations, illustration d'une nécessaire évolution vers l'harmonisation nationale de la réglementation

La réglementation actuellement en vigueur dispose que la commune (donc le SPANC) est chargée d'assurer le contrôle des installations d'ANC. A l'heure actuelle, le texte en vigueur est l'arrêté du 6 mai 1996³¹. Celui-ci dispose que le contrôle effectué par le SPANC porte sur les points suivants :

- vérification du bon état des ouvrages, de leur ventilation et de leur accessibilité ;
- vérification du bon écoulement des effluents jusqu'au dispositif d'épuration ;
- vérification de l'accumulation normale des boues à l'intérieur de la fosse toutes eaux ;
- dans le cas d'un rejet en milieu hydraulique superficiel, un contrôle de la qualité des rejets peut être effectué. Des contrôles occasionnels peuvent en outre être effectués en cas de nuisances constatées dans le voisinage (odeurs, rejets anormaux).

Ces points, très généraux et dans la pratique inapplicables (Qu'est-ce qu'un bon état des ouvrages ? Comment en juger si ceux-ci sont enterrés voire même non localisables ?) sont la référence réglementaire pour l'ensemble des techniciens sur le terrain.

Par ailleurs, alors même que la *notion* de conformité est explicitée dans les textes réglementaires³², les SPANC n'ont, à ce jour, toujours pas de critères précis quant au *contenu* de ce principe de conformité.

Il n'existe aucun document technique sur la question, aucune norme précise et même le DTU ne peut être d'utilité, celui-ci ayant été rédigé bien après la mise en place et la construction de la plupart des installations d'ANC en France. Bien que le DTU serve actuellement de base aux SPANC pour juger de la conformité, il n'est pas opposable³³ et n'a donc aucune valeur juridique ce qui fragilise l'acceptation et la portée des actes pris par les SPANC aux yeux des usagers.

En attendant, les SPANC, les AE ou même les CG ont défini leurs propres critères de conformité, créant parfois des situations « rocambolesques » dont les conséquences se répercutent sur l'usager qui se voit obligé d'entreprendre une réhabilitation coûteuse sur des critères « hasardeux » (il est souvent question de contrôle des SPANC « au doigt mouillé »). Certains SPANC vont ainsi juger que plus de 80 % de leur parc est non-conforme et en imposer la réhabilitation, alors qu'à l'inverse, d'autres considéreront qu'aucune installation ne présente un réel besoin d'être réhabilitée.

Même si ces exemples ne constituent pas nécessairement la norme, ils illustrent le fait qu'à **réglementation égale, le service ne peut être différent**, malgré certaines spécificités locales dont il faut pouvoir tenir compte.

Le projet d' « arrêté contrôle » fait évoluer ces pratiques dans le sens voulu par les acteurs du terrain : Ainsi, son article 2 prévoit que « La mission de contrôle vise à vérifier la conformité des installations, en identifiant d'éventuels risques environnementaux ou sanitaires liés à la conception, à l'exécution, au fonctionnement, à l'état ou à l'entretien des installations ».

³¹ Arrêté du 6 mai 1996 fixant les modalités du contrôle technique exercé par les communes sur les systèmes d'assainissement non collectif.

³² Il s'agit, selon le décret n°2007-675 du 2 mai 2007 pris pour l'application de l'article L. 2224-5 et modifiant les annexes V et VI du CGCT, « du nombre d'installations contrôlées conformes à la réglementation »

³³ A moins d'être explicitement cité comme tel dans le règlement du service

Cette formulation plus générale, laissant une part d'interprétation nécessaire aux SPANC en fonction des caractéristiques propres à leur territoire, est conforme à l' « esprit » de la réglementation, à savoir **privilégier la suppression des risques sanitaires et environnementaux avérés, en tenant compte des facteurs coût et service pour l'utilisateur.**

Néanmoins, si la volonté de changement est accueillie positivement, la formulation du projet d'arrêté ne paraît pas suffisante aux yeux des acteurs du terrain. Il faut ainsi mieux expliciter ce qu'est un « risque environnemental ou sanitaire » et prévoir la mise en place de grilles permettant d'en apprécier l'importance. Ce n'est qu'à l'aide de tels documents que le SPANC pourra donner un avis le plus juste et le plus objectif possible sur la conformité ou non des installations.

2.4. Influence de l'administration

2.4.1. Responsabilité morale de l'Etat dans le suivi des SPANC / Désengagement étatique

Le **but** de la réglementation en vigueur sur l'ANC est la **sauvegarde de l'environnement** et la **préservation de la salubrité publique**. Une majorité d'agents interrogés, publics comme privés, doutent que l'impact de l'ANC sur le bon état des masses d'eau ou la salubrité publique soit, mis à part des « points noirs » identifiés, le critère essentiel justifiant l'engagement de moyens conséquents.

Ces mêmes agents s'accordent à dire que ce serait une erreur de se désintéresser du sujet, tant la sensibilité du grand public aux questions environnementales est grandissante. Ainsi, les bénéfices d'une politique cohérente et engagée de l'Etat dans le domaine de l'ANC ne se mesureront pas uniquement au nombre de réhabilitations réussies. L'ANC est et doit, selon eux, continuer à être **un vecteur de sensibilisation des usagers aux enjeux environnementaux**.

Comme le montre l'encadré 5 à l'aide de l'exemple du problème des réhabilitations, à l'objectif affiché du législateur de mettre en place une politique environnementale et sanitaire contraignante, objectif faisant l'unanimité auprès des acteurs, s'oppose son (relatif) désengagement financier.

Quoi qu'il en soit, la réglementation existe et elle doit être appliquée dans les meilleures conditions possibles. Or, plusieurs acteurs ont fait part de leur inquiétude face à une **sensation d'abandon** de la part **de l'Etat**. Ainsi, après le transfert de la compétence ANC aux communes en 1992, les partenaires étatiques traditionnels (DDASS, DIREN) se sont désengagés du sujet, notamment et surtout de son aspect financier. Ceci se traduit au travers de différents thèmes dont :

- abandon du financement direct de l'ANC par transfert aux Agences de l'Eau ;
- volonté affichée de certaines Agences de l'Eau de se désengager du financement de l'ANC³⁴.

Ces points sont invoqués par certains acteurs qui soulèvent la **question de l'inconstitutionnalité du transfert de compétence** opéré par l'Etat selon l'article 72-2 de la

³⁴ Ce qu'elles ne peuvent faire totalement en raison de la pression des élus présents dans leurs CA

Constitution qui oblige l'Etat à lier un transfert de compétences à un transfert des moyens équivalents pour l'exercer.

Encadré 5 : Objectif de remise en conformité des installations face à la réalité concrète du terrain

L'exemple marquant du manque d'engagement financier de la part de l'Etat sur la question de l'ANC est sans nul doute son manque de soutien financier à la réhabilitation. Ainsi, la réglementation dispose que d'ici à 2013 l'ensemble du parc aura dû être contrôlé par les SPANC, et qu'un particulier dont l'installation aura été déclarée « non-conforme » dispose de quatre ans maximum pour procéder à sa réhabilitation³⁵.

En théorie donc, au premier janvier 2017, l'ensemble du parc ANC français devrait être aux normes. Cette volonté préventive des textes étatiques se heurte néanmoins au constat du terrain. Il y a, selon l'INSEE, 5 millions d'installations d'ANC en France et le rythme actuel des réhabilitations ne dépasserait pas les 50 000 installations par an. Il faudrait ainsi, en partant du fait exagérément optimiste qu'une installation sur deux soit aux normes, plus de 50 ans pour réhabiliter l'ensemble d'un parc dont la durée de vie des installations n'atteint pas 25 ans. Une volonté politique et un engagement financier plus conséquent et plus efficace pour l'aide à la création des SPANC, les contrôles et les réhabilitations permettraient sans nul doute d'améliorer ce résultat et de tendre vers un meilleur respect des objectifs fixés par le législateur.

2.4.2. Problèmes des dérogations / articulation avec les DDASS

L'article L.1311-2 du Code de la Santé Publique dispose que les représentants de l'Etat dans les départements peuvent compléter les prescriptions techniques nationales par des arrêtés propres à leurs territoires.³⁶ Cette possibilité est utilisée par les DDASS en matière d'ANC, le plus souvent pour **interdire** purement et simplement **certaines filières ou les rejets d'effluents en milieux hydrauliques superficiels**. Ceci soulève différents questionnements de la part des SPANC :

- Que faire en cas de contradiction entre une prescription technique supplémentaire préconisant le rejet en milieu hydraulique superficiel dans la commune et son interdiction par les services départementaux ?
- Que faire en cas de refus par le préfet de toute filière alternative, alors même que dans certains cas les SPANC les préconisent ?
- Comment peut-on justifier que deux communes limitrophes, présentant les mêmes caractéristiques de sols et de milieux, mais situées dans deux départements différents, ne soient pas soumises aux mêmes prescriptions techniques ?

³⁵ La première date buttoir avait été fixée au 31 décembre 2005, puis repoussée par la LEMA à 2013. Beaucoup de SPANC qui avaient fait l'effort de lancer et terminer les contrôles conformément à la législation antérieure à 2006 se sont retrouvés pénalisés par ce report, ayant souvent dû composer dans l'urgence. Ce report a également été ressenti comme un aveu d'échec du législateur qui n'a su mesurer l'ampleur de la tâche à accomplir, ou du moins, se donner les moyens nécessaires pour l'effectuer. Respecter impérativement la nouvelle échéance de 2013 (ce qui n'est pas acquis à ce jour) doit donc être, selon une majorité d'acteurs concernés, une priorité du gouvernement s'il ne veut définitivement ternir l'image de l'ANC.

³⁶ Article L.1311-2 du CSP : «[les décrets fixant les règles générales d'hygiène] peuvent être complétés par des arrêtés du représentant de l'Etat dans le département ou par des arrêtés du maire ayant pour objet d'édicter des dispositions particulières en vue d'assurer la protection de la santé publique dans le département ou la commune »

Dans ces cas là, soit le SPANC ne prend pas de décision, et le risque sanitaire ou environnemental reste le même, soit il entreprend d'aller au-delà des prescriptions et de l'interdiction départementale et se retrouve donc dans l'illégalité. La justification des prescriptions techniques supplémentaires n'est, par définition, pas liée à un découpage administratif mais à des contraintes techniques spécifiques. Dans la mesure où un service déconcentré de l'Etat est en charge de cette compétence, **est-il normal qu'il y ait autant d'approches que de départements face aux problèmes techniques ?** Ne devrait-il pas y avoir une **harmonisation nationale** de ces prescriptions techniques ?

Au-delà de ces problèmes concrets, la question de savoir si l'interdiction pure et simple d'une filière ou des rejets devrait être une attribution préfectorale a été soulevée. Il est une majorité d'acteurs rencontrés à penser que cette décision devrait avant tout relever d'une **compétence locale**, reposant sur une **connaissance précise des contraintes du terrain**, d'où l'intérêt évident de confier cette compétence aux communes par le biais du maire, ce qui est prévu par la réglementation.

Certes, une majorité de maires ou de SPANC n'ont pas les compétences techniques requises pour juger de la dangerosité d'une pratique, mais il serait plus constructif pour les SPANCs qu'ils puissent, dans ces cas là, faire appel aux experts de la DDASS (ou à un BE) en leur demandant un avis plutôt que ceux-ci interdisent une filière d'une façon ressentie comme étant arbitraire par les SPANC et usagers.

Pénaliser certaines pratiques opérationnelles sous couvert de simplification pour le service n'est pas le meilleur moyen d'améliorer l'image et les performances d'une technique d'assainissement utile et parfaitement viable si elle est bien maîtrisée.

2.4.3. _Manque de concertation / de clarté des textes

Nombreux sont les « acteurs du terrain » qui reprochent aux décideurs publics de ne pas assez tenir compte de leurs revendications et idées. Le grand nombre de questions parlementaires adressées au MEEDDM au sujet de l'ANC témoigne que même **les élus** ayant votés ces textes **manquent de compréhension** et sont interpellés par **l'absence de sécurité juridique** de certaines de leurs dispositions.

En ce qui concerne le sentiment de fond d'un manque de prise en compte des revendications et idées émanant « du terrain », l'exemple de « l'arrêté contrôle » (encadré 6), témoigne de la **sensation d'incompréhension entre le législateur et le SPANC**. Il est évident que tout texte règlementaire concernant un service public de proximité, qui plus est un bien privé sur un terrain privé, se doit d'être pris en concertation avec les instances chargées de son application future. Pour reprendre une formule entendue en entretien, « les gars du terrain font des propositions pleines de bons sens ».

*Le manque de concertation décrié par les acteurs du terrain correspond, au sens du rédacteur de ce rapport, plus à un **manque de compréhension des procédés législatifs** qu'à une réelle volonté de ne pas tenir compte des idées de la base. Chaque texte fait ainsi l'objet d'un tour de table et d'un appel à contribution d'acteurs représentatifs identifiés. Cette « main tendue » du législateur envers les idées « du terrain » n'est certes pas parfaite, mais compte tenu des difficultés pratiques qu'elle suppose, elle ne peut réellement être mieux orchestrée. Dans un pays comme la France, il n'est, pour des raisons de délais, pas possible de rencontrer l'ensemble des acteurs concernés par un sujet. Quand l'on voit les problèmes suscités par le retard pris dans la publication des arrêtés, il est difficilement imaginable que*

chaque texte fasse l'objet d'une consultation exhaustive des parties prenantes. A ce propos, l'ensemble des personnes interrogées à l'occasion de ce rapport se sont montrées sensibles au fait que les représentants du ministère et de l'ONEMA aient entrepris de les solliciter et de se déplacer jusqu'à eux, « taclant » au passage certains membres de l'administration qui « ne songeraient pas une seconde à aller mettre le nez dans une fosse septique ». Ce modèle est donc bien accueilli et serait à poursuivre, tant **il est nécessaire d'éviter de donner l'impression que c'est une conscience urbaine qui traite de problèmes ruraux.**

Encadré 6 : « Arrêté contrôle », exemple de mésentente

Nombreux sont les interlocuteurs à avoir critiqué le manque d'applicabilité et de précision des « points a minima à contrôler » du « projet d'arrêté contrôle ». Il est apparu que ceux-ci sont perçus comme étant trop généralistes et édictés dans une certaine méconnaissance de la réalité de ce qu'est un contrôle sur le terrain et, au-delà, du fonctionnement d'un système d'ANC. Ainsi, comment peut-on par exemple « vérifier l'état de bon fonctionnement des dispositifs » si ceux-ci sont enterrés, non connus ou infiltrent les effluents directement dans le sol ? Que veut dire le point sur la vérification de l'« absence de nuisances » ? Quelles nuisances ?

Ces questionnements ont soulevé des craintes parmi les « Spanceurs » qui se sont demandés comment ils allaient concrètement pouvoir effectuer ces contrôles lors de la mise en ligne des projets sur le site du ministère.

Or, ces arrêtés font l'objet de circulaires qui seront publiées en parallèle avec les textes généraux. Ces circulaires expliciteront, selon le processus normatif classique, les points techniques qui n'ont pas leur place dans les arrêtés, et notamment les détails concernant les « points a minima à contrôler ». Il est ainsi faux d'affirmer que l'administration méconnaît son travail. Néanmoins, en publiant les arrêtés tels quels sur le site du ministère (seul site officiel et national à l'heure actuelle à distiller de l'information réglementaire certifiée sur le sujet) sans préciser que des textes complémentaires en clarifieraient l'interprétation, certains SPANC et autres acteurs ont pu avoir l'impression d'une déconnexion des décideurs publics d'avec la réalité du terrain. Sur un sujet si sensible, si proche des usagers et reposant sur des services publics n'ayant pas nécessairement les moyens de leurs tâches, ce défaut de communication sur l'agenda normatif peut contribuer à creuser un fossé entre les acteurs SPANC et leurs instances réglementaires.

2.4.4. Manque de recherche / accompagnement public

D'une façon générale, il est urgent de passer d'un processus réglementaire basé sur le « on pense » ou le « on voudrait », à des textes reposant sur des faits et études précis permettant d'affirmer que l'« on sait ». En matière de connaissances techniques et scientifiques sur l'ANC, il n'y aurait ainsi « de nouveau que ce que l'on a oublié ». Ce constat entendu exprime le **double malaise de la recherche en ANC** : d'une part, celle-ci est **très faible** et ses liens avec le bon fonctionnement des SPANC mal pris en compte voire méconnus, et d'autre part, son **organisation est contestée**.

2.4.4.1. Contenu de la recherche publique

L'exemple de l'homologation des filières (encadré 7) aide à expliciter le **besoin d'accroître l'effort public de recherche et de réflexion** sur l'ensemble des points relatifs au bon fonctionnement des SPANC.

Ainsi, mise à part la recherche sur le bon fonctionnement des installations en elles-mêmes, leurs critères d'homologations etc., les pouvoirs publics doivent également se pencher sur le fait que l'ANC, de par son fonctionnement technique, **requiert** non seulement des connaissances poussées, mais également un **savoir faire et un accompagnement d'application** non négligeable. Plusieurs idées se dégagent.

La première est celle de l'accès aux normes. Il est ainsi incompréhensible pour tous les acteurs présents sur le terrain et même « honteux » pour certains que les documents AFNOR soient payants³⁷. Est-il normal que les coûts de normes utiles au bon fonctionnement d'un service public empêchent certaines SPANC d'y avoir accès ? Ces normes sont censées être à la base de l'application d'une politique publique forte et vitale qu'est la sauvegarde de l'environnement et la salubrité publique. L'AFNOR est une association « reconnue d'utilité publique », statut qui confère un droit de regard à l'administration et certaines obligations d'« utilités publiques » à l'association. La première de ces obligations devrait être, selon les acteurs rencontrés, la mise à disposition gratuite de ces travaux pour les SPANC, éventuellement à la charge de l'Etat, et ceci malgré la protection conférée à ces textes par les lois et réglementations sur la propriété intellectuelle³⁸.

Par ailleurs, l'ANC fait appel à des techniques difficiles à maîtriser. Il s'agit de procédés relativement simples quant à leurs principes de base, mais en permanente interaction avec leurs milieux et l'utilisateur. Il n'est pas anodin que le terme de « règles d'art » soit employé à son sujet. Or, il est du ressort des pouvoirs publics d'apporter un maximum d'aide aux SPANC pour la maîtrise de ces « règles de l'art ». Le manque de connaissances et d'informations sur certains domaines non-marchand de l'ANC est un enjeu crucial de la recherche publique. Ceux-ci sont :

- nécessité d'une réflexion sur **des grilles de contrôle uniformes pour les SPANC**³⁹ ;
- nécessité d'une réflexion sur **l'établissement des référentiels et modèles communs** au fonctionnement des SPANC⁴⁰ ;
- nécessité d'**améliorer l'information de l'utilisateur** sur les coûts à long terme et les performances des modèles et installations existants.

Ces revendications des SPANC, essentielles à leurs yeux, ne peuvent aboutir sans l'aide et l'engagement des pouvoirs publics.

L'ensemble de textes réglementaires stricts censés garantir le respect sanitaire et environnemental des techniques d'ANC (dont le SPANC est tributaire) ne peut être appliqué si par ailleurs les pouvoirs publics se désintéressent des principes mêmes de fonctionnement de ces installations.

³⁷Un SPANC souhaitant avoir accès à l'ensemble des normes AFNOR sur l'ANC devrait dépenser environ 70 euros par document, sachant qu'il y en a une dizaine (DTU, 7 normes 12 566 + éventuellement certains accords avec des entreprises privées comme l'« accord EPARCO »)

³⁸ Le décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation, dispose que les normes d'application obligatoire doivent être mises à disposition gratuitement par l'AFNOR sur son site. Or, concernant l'ANC, aucun des documents utiles aux SPANC n'est d'application obligatoire et pourtant ceux-ci sont, à l'image du DTU, essentiels pour le travail du SPANC.

³⁹ Cf. partie I – 2.3.1

⁴⁰ Cf. partie I – 2.3.1

Encadré 7 : Principes de l'homologation des filières

Se baser uniquement sur le « marquage CE », qui à l'heure actuelle n'est qu'une attestation de la conformité des produits aux rendements affichés par le constructeur (rendements qui peuvent être de 100 % comme de 20 % d'abattement de DBO5 ou MES), est clairement insuffisant pour juger de la performance d'une installation. Non seulement ce n'est pas la garantie d'un rendement maximum, mais c'est occulter le fait qu'une installation d'ANC est composée de différents produits. L'interaction entre ces produits et leur pose sont des éléments essentiels dans un processus dont le but est de satisfaire aux exigences sanitaires et environnementales fixées par la réglementation. Ainsi, le marquage CE fixe des normes pour les produits, la réglementation française définit les principes fondamentaux de bon fonctionnement des ouvrages. Or, comment peut-on, autrement que par la recherche, affirmer que les critères d'homologation des filières sont objectifs et permettent de s'assurer d'une performance optimale, tant environnementale que sanitaire ?

Certains constructeurs garantissent les performances et la fiabilité de leurs installations sur la base de protocoles issus du secteur privé. L'existence de ces protocoles, par ailleurs efficaces et pertinents, pose néanmoins la question de leur légitimité et du rôle que doivent jouer les pouvoirs publics en ce domaine. En prenant l'exemple des micros-stations, l'intérêt qu'auraient les pouvoirs publics à développer une recherche poussée sur le sujet apparaît clairement. Celles-ci peuvent, si leur efficacité et leurs performances de long terme étaient avérées, être, de par leur petite taille, une solution pratique pour de nombreux foyers ne disposant pas toujours d'une parcelle suffisante pour l'implantation d'un système « classique ». Les récents avis circonstanciés relatifs à l'arrêté « prescriptions techniques » émis par la Belgique et l'Allemagne auprès de la Commission Européenne illustrent également qu'une démarche prospective en ce domaine aurait été nécessaire. Or aujourd'hui, même le Cemagref redoute un désengagement de plus en plus fort des pouvoirs publics en matière de recherche sur l'ANC et tente d'y remédier en s'associant plus fortement avec de grands groupes privés. Sans remettre en cause la légitimité et la pertinence des pratiques du secteur privé, tester les nouvelles filières et en établir des protocoles d'essais ne devrait pas être de leur unique ressort car créant une situation de juge et partie pour ces grands groupes. Ceux-ci ne peuvent pas à la fois concevoir des installations et en fixer les règles d'homologation.

Dans ce contexte, la volonté affichée dans le nouvel arrêté relatif aux prescriptions techniques des installations d'ANC de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat pour l'homologation des filières est saluée par les acteurs « du terrain ».

2.4.4.2. Organisation de la recherche publique

La **relative absence du secteur public** dans les très nombreuses instances chargées d'établir des protocoles d'application, fascicules d'aide et autres normes telles que l'ASTEE ou l'AFNOR soulève certaines questions parmi les SPANC:

- Ces organismes ne gagneraient-ils pas en **transparence et acceptation** en intégrant une plus grande part de personnes issues du secteur public ?
- La mise en place de normes et de prescriptions trop précises et/ou pointues, sans réel intérêt en termes environnementaux ou **sanitaires**, ne se ferait-elle pas dans le simple but d'éliminer des concurrents ne disposant pas des moyens de s'y conformer ?

- Est-il normal que de très grands pans de l'accompagnement technique (formation des agents, mise en place de référentiels techniques, communication etc.) censés être fournis par les pouvoirs publics soient délégués à l'OIEau, même si celle-ci est reconnue d'utilité publique ? Elle ne jouit pas d'une réputation exceptionnelle auprès des différents acteurs du terrain, qui font notamment valoir que ses formations sont trop onéreuses, trop éloignées et souvent trop denses pour être efficaces. L'opinion qui prévaut parmi les acteurs concernés est que l'OIEau jouit d'une sorte de monopole dans le domaine et de ce fait, ne produit pas toujours un travail irréprochable. Or, *in fine*, ce sont les SPANC qui doivent en supporter les conséquences et donc, l'utilisateur (sans parler du gaspillage conséquent de fonds publics que cela sous-entend).

D'une façon générale, le SPANC, qu'il soit en régie ou en délégation, doit devenir l'élément central d'une chaîne d'actions partant « d'en haut » et qui permette d'accompagner, tant règlementairement que techniquement, les acteurs du terrain de la façon la plus efficiente et la plus uniforme possible. La troisième partie se propose ainsi de lister une série de propositions d'amélioration des politiques d'ANC.

3. Propositions d'actions

Issue des interviews menées pour ce rapport, est présentée ci-dessous pour chaque thème abordé plus haut, une série de propositions et d'actions concrètes à réaliser dans l'objectif d'améliorer la qualité du service de l'ANC. Une quatrième partie portant sur la gouvernance des SPANC complètera ces propositions par une approche plus globale des solutions à apporter aux problèmes.

Certaines de ces propositions nécessitent un travail de concertation en amont, notamment pour la mise en place de référentiels et documents communs. Ces groupes de travail peuvent être, au vu de ses attributions, pilotés par l'ONEMA et doivent inclure un ensemble le plus large possible d'acteurs représentatifs des différents intérêts liés aux sujets traités. Il peut être envisagé, afin de tenir compte des spécificités et problématiques locales, de décliner ces groupes par bassins ou départements, auxquels cas un rôle plus actif devra être conféré aux AE.

3.1. Vision de l'ANC par l'utilisateur : améliorer la communication

Ces actions ont pour but d'améliorer la relation entre le SPANC et l'utilisateur, et de lui fournir des supports d'information fiables, mis à jour et pertinents. L'utilisateur doit être à même d'identifier et de comprendre les enjeux liés à son installation.

3.1.1. Mise en place d'un site internet général sur l'ANC à destination des usagers⁴¹

Ce site devra exposer les droits et devoirs des citoyens en la matière et notamment :

- décrire les obligations légales de l'utilisateur avec l'ensemble des références réglementaires mises à jour.
- Permettre à l'utilisateur d'avoir un aperçu complet des différents acteurs en présence, en définir les attributions et exposer leurs obligations légales.
- Fournir un guide pratique technique à destination des usagers. Ce guide doit lui permettre d'obtenir:
 - une analyse claire des avantages/inconvénients de chacune des solutions ainsi qu'une connaissance la plus précise possible de la technique de chacune des filières, afin de pouvoir appréhender les aspects liés à l'entretien des installations ainsi qu'à leur bon usage ;
 - une aide technique lui permettant, sans faire le choix à sa place ou à celle du BE, d'éliminer les filières incompatibles avec sa parcelle ;

⁴¹ Ce site internet à destination de l'ensemble des acteurs de l'ANC sera appelé « site ANC » dans la suite de ce rapport, Cf. partie III – 2.

- un panorama clair des coûts, à court, moyen et long terme, qu'imposent ces différentes installations ;
- Enumérer les différentes possibilités d'aides et de subventions dont l'utilisateur peut bénéficier. Il faudra veiller à indiquer les conditions de ces aides ainsi que les démarches à entreprendre pour y accéder. Une liste de contacts et coordonnées est à joindre pour faciliter les démarches.
- Ce site devra être créé en lien avec un éventuel observatoire de l'ANC. Il pourrait être imaginé qu'une ossature nationale serve de base à une déclinaison par bassin ou par département de ce site afin que les spécificités propres aux secteurs des différentes AE puissent être prises en compte.⁴²
- Ce site pourrait également permettre à l'utilisateur d'identifier, en lien avec la mise en place de chartes et protocoles dans un rayon de x km autour de son foyer, l'ensemble des acteurs présents sur son territoire. Cette possibilité permettrait non seulement à l'utilisateur de bénéficier du meilleur service possible en choisissant des prestataires certifiés par les chartes, mais également d'exercer une pression indirecte sur les entreprises afin que celles-ci garantissent la qualité de leurs prestations.⁴³

De plus, ce site devra proposer une communication claire sur l'intérêt et les enjeux de l'ANC par rapport à l'AC, afin d'améliorer la connaissance qu'en ont les usagers et élus pour l'imposer comme l'une des deux techniques d'assainissement viables.

3.1.2. Réflexion sur une meilleure relation SPANC/usager :

- Mise à disposition des SPANC de modèles de plaquettes informatives à destination des usagers. Ces plaquettes doivent permettre à l'utilisateur de comprendre les raisons de l'intervention du SPANC, ses modalités et conséquences. Ces plaquettes informeront l'utilisateur de l'existence du « site ANC » et pourront être adaptées aux spécificités locales. La mise à disposition (sur le site par exemple) de ces plaquettes n'a comme but que d'harmoniser les pratiques des SPANC et de fixer une référence commune en termes de qualité. Elle ne doit pas avoir vocation à se substituer à certaines pratiques existantes ayant fait leurs preuves.
- Rendre obligatoire la transmission du règlement de service à l'utilisateur avant tout contrôle.
- Mener une réflexion sur le langage employé : privilégier les termes de « diagnostic » plutôt que « contrôle » ou « visite d'achèvement des travaux » plutôt que « contrôle du neuf » etc., pour influencer sur la perception qu'ont les usagers du travail fourni par le SPANC.

⁴² Cf. III – 2.

⁴³ Cf. III – 2.

3.2. Viabilité financière des SPANC : L'élément crucial pour un service de qualité

En ce qui concerne la viabilité économique, ce sujet est traité de façon complète dans la seconde partie de ce rapport relative à une meilleure gouvernance des SPANC. Néanmoins, sans traiter ici de la question centrale du financement d'une telle mesure, l'idée qu'une généralisation de la prime à l'épuration versée aux SPANC qui, sur le modèle de ce que fait l'AE Adour-Garonne – une somme forfaitaire versée pour chaque contrôle du neuf et de l'existant – permettrait sans doute d'améliorer la viabilité d'un certain nombre de SPANC et d'abaisser le coût total à supporter par l'utilisateur, est à retenir.

D'une façon générale, il peut paraître curieux que la politique des AE en matière de financement de l'ANC soit pour le moins « frileuse », alors même que la réglementation nationale pousse vers le plus grand nombre possible de réhabilitations. Coordonner les objectifs nationaux avec les moyens mis en œuvre pour les remplir doit être le leitmotiv de la politique de financement des AE. Ainsi, si le financement de l'ANC n'est pas prioritaire dans l'objectif d'atteinte du bon état des masses d'eau d'ici à 2015, il paraîtrait normal de revoir les objectifs de réhabilitation en conséquence.

1.3. Accès aux aides et subventions : combattre l'hétérogénéité pour une égalité de traitement des usagers

Dans le souci d'assurer l'égalité de traitement de l'utilisateur face à l'assainissement, ces actions répondent à la volonté d'homogénéiser son accès aux aides et aux financements. Sans pour autant revenir sur le principe d'une redevance assise sur le service rendu, l'utilisateur doit pouvoir bénéficier de conditions similaires d'accès aux aides publiques.

3.3.1. Redéployer les financements attribués à l'ANC dans les programmes d'intervention des AE :

- Introduire une harmonisation dans les critères d'attribution de ces financements entre AE
 - Mener une réflexion sur les coûts réels des différentes étapes du travail d'un SPANC (différents contrôles, coûts d'une réhabilitation, coûts de l'assistance technique, etc.) afin d'harmoniser les montants alloués aux SPANC. Il faut ainsi éviter que sous couvert de spécificités de bassin (bassin plus ou moins doté financièrement par exemple) les sommes versées diffèrent sur une action précise. Une réhabilitation coûte en moyenne le même prix à Lille qu'à Marseille, il n'y a donc aucune raison que les montants subventionnés varient en fonction du territoire. Il faut pouvoir distinguer la marge de manœuvre des AE sur leur politique d'attribution ou non des aides, du montant de celles-ci qui doit être uniforme afin d'assurer une égalité de traitement des usagers.
- Mener une réflexion sur la conditionnalité des aides :
 - Privilégier les réhabilitations regroupées se justifie d'un point de vue économique. Il faut néanmoins éviter qu'une tranche non négligeable d'utilisateurs soit directement exclu du système d'aide car située dans des hameaux ou sans possibilités de regroupement.

- Malgré la réticence de certains acteurs, il faut, après avoir clairement défini les critères de classification en « points noirs », privilégier un financement, *non exclusif*, de ces installations afin de traiter les dangers sanitaires et environnementaux prioritaires.
- Mener un audit global sur les aides et financements disponibles
 - Evaluer et revoir les conditions d'attribution des aides liées à l'ancien FNDAE. Il paraît étrange que ce fond ne puisse, en théorie, servir à financer l'ANC en zone urbaine étant basé sur le principe de la solidarité urbain-rural.

3.3.2. Améliorer la communication sur les possibilités de financements offertes aux particuliers pour la réhabilitation :

- Pour l'EPTZ :
 - Demander à l'ADEME de mentionner les travaux d'ANC sur son site internet autrement que par la mention « Renseignez-vous auprès du service public d'assainissement non collectif de votre mairie », SPANC qui lui-même ne saura pas répondre.
 - Demander un effort de communication aux banques et établissements de prêts envers les usagers.
- Pour les aides de l'ANAH, simplifier les démarches d'obtention de ces aides et en clarifier (par exemple sur le « site ANC ») les modalités d'obtention.
- Pour les autres aides, se reporter au §. 3.1. concernant l'amélioration de la communication

1.4. Améliorer la formation en ANC

Ces actions ont pour objectif de lisser les différences pouvant exister dans la qualité des prestations rendues aux usagers par les SPANC en harmonisant et améliorant l'offre de formation des « Spanceurs ». L'ANC faisant appel à des techniques complexes et diverses, le « Spanceur » doit évoluer vers un métier à part entière disposant de ses propres formations de qualité.

1.4.1. Améliorer, tant quantitativement que qualitativement, l'offre de formation

- Etablir un « audit » des offres de formation existantes sur l'ANC et selon ses résultats, mener une réflexion sur la pertinence de créer des formations spécifiques ANC de type BTS ou DUT afin de former des spécialistes et créer un réel métier de l'ANC.
- Revoir avec l'ensemble des acteurs, et notamment l'OIEau, les formats de formation :

- Réfléchir à un redéploiement géographique par département⁴⁴ afin que les formations puissent être accessibles à tous les SPANC et qu'elles puissent tenir compte de certaines spécificités locales.
 - Travailler conjointement avec les AE, CG et autres instances afin d'abaisser le coût de ces formations pour les SPANC.
 - Evaluer et utiliser les possibilités de financements offerts par le CNFPT, l'OPCA, l'INGEUS, les chambres de métiers etc.
 - Mettre en place des comités scientifiques avec l'ensemble des partenaires (AE, CG, associations de SPANC, secteur privé, ministère, etc.) afin de définir des contenus de formation harmonisés et proches des attentes des acteurs concernés.
- Amplifier, en s'appuyant sur l'ensemble des structures (associations de SPANC, CNFPT, OIEau, CG, AE, chambres de commerce et d'industrie etc.) l'organisation de journées thématiques sur l'ANC regroupant l'ensemble des acteurs, tant techniques qu'administratifs. Ces journées, contrairement aux centres de formation « classiques », auraient l'avantage de permettre un échange et la constitution de réseaux nécessaires au bon fonctionnement du secteur de l'ANC.
 - Diffuser les différentes offres de formation sur le « site ANC ».

1.4.2. Intégrer l'effort de formation dans un contexte global

- Lier l'effort de formation à un engagement fort des acteurs concernés. Ainsi, l'Etat devrait s'engager à faire le maximum pour respecter les échéances fixées par la réglementation, notamment celle de la réhabilitation, et les entreprises à convertir cet effort en embauche. Les calculs montrent qu'il y a un réel potentiel d'emploi dans le secteur de l'ANC⁴⁵, qu'il serait dommage de ne pas exploiter.
- Avoir conscience qu'une compétence de formation poussée et avérée en ANC peut représenter une chance à l'exportation : les entreprises formatrices pourront, en incluant dès le départ une dimension internationale à leurs projets, éventuellement l'exporter et l'Etat se baser sur cette compétence pour mener des actions de développement, notamment dans les pays émergents.

1.5. Améliorer l'aide et le soutien technique des SPANC

Ces actions visent à améliorer les conditions de travail des SPANC en leur fournissant les moyens pour répondre aux exigences de leurs tâches. Le SPANC est encore trop souvent seul face à leur complexité et ne bénéficie pas toujours d'une aide appropriée.

⁴⁴ Cf. partie II – 2.2.

⁴⁵ Cf. partie II – 1.3.1.4

1.5.1. Donner aux SPANC les moyens d'accéder à une meilleure connaissance technique

- Mettre à disposition des SPANC les travaux préparatoires aux différents documents techniques et intensifier l'effort d'explication de leur contenu, notamment au travers du « site ANC ».
- Intégrer de façon plus poussée les acteurs « du terrain » aux processus de révision des différents documents techniques afin que leur applicabilité concrète soit mieux prise en compte. L'exemple de l'ARTANC qui a mis en place un groupe de travail sur le sable paraît judicieux et pourrait être pris en modèle.
- Permettre aux SPANC, par le biais du « site ANC », d'échanger sur les problèmes ou difficultés rencontrés afin de répandre les bonnes pratiques et de diffuser des solutions pertinentes. Ceci pourrait être fait sous la forme d'un forum, même si un système de « questions / réponses » serait à privilégier pour des aspects notamment pratiques et de vérification du contenu de l'information.⁴⁶
- Elaborer et diffuser des documents techniques d'accompagnement aux SPANC.

1.5.2. Développer et soutenir les structures d'aides techniques

- Renforcer les missions ANC auprès des départements et en parallèle, renforcer les conventions entre départements et AE pour le financement de ces structures. L'avantage certain que confère la proximité géographique du département sur l'AE doit être pris en compte dans la réflexion sur le redéploiement des aides et subventions des AE.
- Mieux informer les SPANC de leurs possibilités en terme de droit à l'assistance technique.

1.5.3. Développer les réseaux de SPANC

- Réfléchir à la pérennisation des structures associatives existantes, souvent premier et unique relai des SPANC. Une procédure de reconnaissance, d'agrément ou de convention menant à un soutien financier accru devrait être étudiée.
- Ces structures pourraient servir de relais locaux à l'administration en fonction de leurs territoires et compétences respectifs afin de
 - diffuser l'information ;
 - faire remonter d'éventuels dysfonctionnements ;
 - servir de plateforme d'échange pour les SPANC ;
 - organiser des formations et journées d'échange ;

⁴⁶ Cf. partie III – 2.

- participer à la rédaction des textes nationaux sur l'ANC en tant que représentants des acteurs « du terrain ».
- Mener une réflexion avec l'ensemble des parties prenantes quant à la pertinence de créer une instance nationale des associations locales (Fédération ? Syndicat ?). Ce « réseau des réseaux » aurait notamment pour fonction de :
 - Regrouper et centraliser les flux d'informations de et vers les acteurs du terrain.
 - Gérer, par l'embauche de personnels qualifiés, les « questions/réponses » du « site ANC ».
 - Représenter l'ensemble des acteurs du terrain dans les commissions d'experts, groupes de travail, etc.

1.6. Sécuriser les enjeux de responsabilité en ANC

Ces actions ont pour buts la clarification des responsabilités des différents acteurs de l'ANC afin de prévenir en amont tout problème juridique pouvant subvenir. Il faut permettre, en clarifiant les rôles de chacun, de mettre fin à certaines pratiques à la limite de la légalité tout en permettant une prise en charge effective de l'utilisateur.

1.6.1. Définir clairement le rôle de chaque partie prenante du processus de l'ANC

- Définir le responsable du « guide d'utilisation » prévu par le projet d'« arrêté contrôle ».
- Clarifier la durée de validité de l'avis d'un SPANC annexé à l'acte de vente ou établir, pour chaque acte de vente, un contrôle spécifique du SPANC.
- Clarifier, sous forme d'une notice mise en ligne sur le « site ANC », les responsabilités des différents acteurs sur les différentes étapes du processus et notamment :
 - du SPANC en tant que contrôleur, éventuellement maître d'œuvre ou d'ouvrage ;
 - du particulier ;
 - de l'installateur ;
 - du fabricant ;
 - du BE.

1.6.2. Renforcer la sécurité juridique des parties prenantes

- Des SPANC :
 - inciter très fortement les SPANC à souscrire une assurance ;
 - mettre à disposition des SPANC des modèles de règlements de service ;
 - rendre obligatoire la notification préalable à toute opération de contrôle du règlement de service à l'utilisateur ;

- renforcer le soutien juridique aux SPANC⁴⁷.
- Rendre obligatoire la réception de l'ouvrage selon les modalités prévues à l'article 1792-6 du Code Civil afin d'améliorer la sécurité juridique des particuliers.
- Inciter très fortement les installateurs et BE à souscrire une assurance. Ceci peut être atteint par une communication adéquate et l'inclusion de cet aspect comme critère essentiel à l'acceptation dans un système de chartes de qualité⁴⁸.

1.6.3. Renforcer le dialogue entre acteurs

- Améliorer la coordination des différents corps de métier lors de la réalisation d'un ouvrage. Travailler de concert avec les architectes et coordinateurs de travaux sur les chantiers afin que les métiers de l'ANC soient considérés comme des corps à part entière. Cette sensibilisation doit également être menée dès la formation des différents acteurs présents sur ce terrain.
- Renforcer la part « conception » dans les contrôles de conception et de bonne exécution des SPANC en imposant la validation préalable du projet par le SPANC⁴⁹.
- Intégrer un maximum d'acteurs dans des processus de chartes de qualité et de protocoles.⁵⁰

1.7. S'assurer de l'application effective de la réglementation

Ces actions partent de la prise de conscience qu'un nouveau report des échéances ou qu'une mauvaise application des obligations réglementaires auraient de graves conséquences quant aux objectifs de préservation de l'environnement et de la salubrité publique ainsi qu'à l'image de l'ANC.

1.7.1. Mettre rigoureusement en application les obligations réglementaires

- Une prise de position politique énergique et de haut niveau ainsi qu'une vaste communication, sur le modèle de ce qui a été entrepris pour la Directive Eaux Résiduaires Urbaines (DERU) permettraient de s'assurer :
 - Que les préfets soient effectivement garants des échéances nationales, notamment en termes de zonage et de mise en place des SPANC.
 - Que les maires fassent usage de leurs pouvoirs de police afin faire respecter les injonctions des SPANC.

⁴⁷ Cf. partie II – 2.3.

⁴⁸ Cf. partie II – 2.3.

⁴⁹ Action qui nécessite un effort de formation préalable sur les compétences « conception » des « Spanceurs »

⁵⁰ Cf. partie II – 2.3.

- Faire en sorte qu'à l'occasion de la vente d'un bien immobilier après 2013, l'installation non-conforme soit *obligatoirement* remise aux normes. Cette mesure permettrait de faire avancer la réhabilitation tout en ayant un impact mesuré sur le particulier qui pourrait en amortir les frais par le transfert financier occasionné par la vente.

1.7.2. Mener une réflexion sur la possibilité de transférer le pouvoir municipal du maire relatif à l'ANC à l'EPCI afin d'améliorer l'application des textes.

- L'idée de conférer un statut d'officier de police judiciaire aux «Spanceurs», idée maintes fois entendue, ne paraît pas être judicieuse tant elle brouillerait la perception du SPANC par l'utilisateur et détournerait le SPANC de son objectif principal.

1.8. Tendre vers une nécessaire harmonisation des pratiques

Ces actions s'inscrivent dans le cadre de la recherche d'une nécessaire égalité de traitement de l'utilisateur face à l'assainissement et au service public et proposent d'établir des référentiels d'actions communs aux différentes parties prenantes de l'ANC en France. Harmoniser les pratiques améliorera la qualité globale du service rendu tout en facilitant l'objectif d'atteindre un bon état des masses d'eau d'ici à 2015 en permettant la hiérarchisation des mesures à prendre au niveau national.

1.8.1. Harmoniser les bases de travail des SPANC

- Mettre en place un groupe de travail chargé d'établir un vocabulaire commun de type SANDRE sur l'ANC. Cette action devrait être prioritaire sur toutes les autres, étant nécessaire à toute initiative d'harmonisation.
- Réfléchir, au niveau national, à la conception de grilles d'évaluation, de méthodologies, de référentiels, de lettre-types etc., communs, pour l'ensemble des actes d'un SPANC afin d'en harmoniser les pratiques et de s'assurer d'une qualité de service minimale pour l'utilisateur :
 - Cette réflexion doit également être menée avec l'ensemble des acteurs concernés par secteurs géographiques afin de pouvoir y intégrer certaines spécificités locales. L'échelon du bassin ou du département paraît approprié.
 - Cet effort d'harmonisation ne doit pas se faire au détriment des SPANC ou CT en avance sur les autres. Les documents produits devront être disponibles à tous (sur le « site ANC ») et d'application volontaire. Néanmoins, une communication efficace auprès des relais institutionnels sur l'existence de ces documents devra en permettre une application la plus large possible.

1.8.2. Faciliter l'harmonisation concrète sur le terrain

- A l'aide des grilles de contrôle communes, établir une liste de critères justifiant l'appellation de « points noirs » afin de pouvoir traiter en priorité les installations présentant le plus de dangers pour l'environnement ou la santé humaine.
- Financer une recherche sur de nouveaux procédés de contrôles externes des installations. En parallèle, développer certaines solutions peu coûteuses pouvant permettre une évaluation générale de l'état des installations⁵¹ afin d'apporter aux SPANC un complément quant à la mesure de l'impact des installations.
- Concernant le contrôle du neuf, permettre aux SPANC de s'assurer du respect rigoureux des prescriptions techniques et normatives afin d'éviter la création de nouveaux « points noirs » en lui donnant les moyens nécessaires à la vérification des différents points mentionnés dans le DTU. Ces moyens pourraient être centralisés, au vu de leurs coûts, à un échelon pertinent que pourrait être le département⁵².

1.9. Soutenir l'action des SPANC : une obligation de l'Etat et de ses services

Ces actions font suite au sentiment répandu parmi les acteurs rencontrés que l'Etat s'est désengagé du sujet de l'ANC alors qu'il devrait, au contraire, faire preuve d'une présence plus grande et plus efficace afin que ce secteur puisse se développer et contribuer pleinement à l'atteinte d'un bon état des masses d'eau d'ici à 2015 ainsi qu'à la préservation de la salubrité publique.

1.9.1. Renforcer la communication nationale sur l'ANC

- Mettre en place, en coordination avec l'ensemble des acteurs et les plus hautes autorités politiques possibles, une communication volontaire, énergique et engagée sur l'ANC. Celle-ci devra, notamment :
 - Redéfinir et réaffirmer la place de l'ANC dans l'assainissement français comme l'une des deux techniques envisageables, au même titre que l'AC, selon des critères économiques et techniques de faisabilité.
 - Rappeler les obligations règlementaires (création des SPANC, zonage, échéance 2013 pour les contrôles, pour l'acte de vente etc.) aux différents acteurs.

⁵¹ Le « test des bandelettes semi quantitatives » pour les sels ammoniacaux et les nitrites et nitrates contenus dans les effluents pourrait être, facilement et de façon peu coûteuse, effectué sur les installations rejetant les eaux traitées dans le milieu superficiel. On pourrait aussi ajouter des indices visuels ou olfactifs, de la gêne du voisinage. Cette méthodologie doit être mise en place sous la tutelle de l'ONEMA courant 2010.

⁵² Cf. partie II – 2.3.

3.9.2. Poursuivre et renforcer la politique d'aide nationale à l'ANC

- Renforcer la part des aides à l'ANC dans les 10^{ème} programmes des AE en profitant de la diminution attendue des aides à la mise en conformité des systèmes d'AC dans le cadre de la directive communautaire sur les eaux résiduaires urbaines.
- Mener une réflexion sur un éventuel crédit d'impôt pour les réhabilitations.

3.9.3. Redéfinir le rôle des DDASS en matière d'ANC

- Recentrer l'action des DDASS en tant qu'organismes supports jouant un rôle de conseil technique et sanitaire, et, dans certains cas, d'autorisation / interdiction de certains procédés. Cette dernière compétence devrait reposer sur une analyse pertinente et localisée des risques potentiels et ne pas être applicable à l'ensemble d'un département.
- Clarifier les rôles et prérogatives du préfet et du maire en matière de police sanitaire et de prescriptions techniques.
- Renforcer la coordination entre services déconcentrés et définir des schémas d'actions communs à l'ensemble du territoire pour homogénéiser les critères de décisions.

3.10. Améliorer la concertation dans le processus décisionnel

Ces actions visent à améliorer la concertation entre les autorités règlementaires et les acteurs « du terrain » afin que tous puissent participer à l'élaboration et apporter leurs contributions aux textes et documents les concernant.

3.10.1. Mieux tenir compte des enjeux, réalités et possibilités « du terrain »

- Institutionnaliser la participation de structures représentatives des acteurs du terrain. Celle-ci pourrait être le « réseau des réseaux » décrit plus haut.
- Renforcer le rôle de l'ONEMA en tant qu'organisme national de coordination et de validation d'études en partenariat avec les AE. Sur le modèle des anciennes « études inter-agences », ces études pourraient servir de laboratoire d'expérimentation et de concertation en amont des prises de décisions nationales.
- Améliorer la communication institutionnelle entre l'administration et les acteurs de terrain. Celle-ci doit être plus active, réactive et prospective. L'utilisation du « site ANC » paraîtrait pertinente à cet effet.

3.11. Soutenir la recherche publique en ANC : pouvoir affirmer que « l'on sait »

Ces actions visent à permettre l'établissement de données scientifiques dans les différents domaines de l'ANC encore non couverts afin de disposer d'éléments fiables et sûrs pour l'élaboration des textes et documents réglementaires.

1.11.1. Référencer l'existant

- Mettre à disposition gratuitement l'ensemble des textes réglementaires, techniques et normatifs utiles aux SPANC et autres acteurs de l'ANC sur le « site ANC » ou, à défaut, rendre obligatoire l'application du DTU afin qu'il rentre dans le champs du décret relatif à la normalisation.⁵³
- Réaliser une base de données de la connaissance technique et scientifique en ANC. Cette base de données devrait référencer et permettre de valoriser l'ensemble de la littérature scientifique parue à ce sujet afin d'éviter la perte de temps constituée par des recherches sur des sujets déjà traités auparavant⁵⁴.

1.11.2. Améliorer la dotation globale accordée à la recherche publique sur le sujet de l'ANC

- Financer des thèses de jeunes chercheurs sous la tutelle de l'ONEMA, du CEMAGREF, du CSTB etc. Ceci permettrait non seulement d'accéder à des connaissances scientifiques valides mais également de favoriser, à moindre coût, le développement de la recherche scientifique française. Il faut, d'une façon générale, promouvoir les accords entre universités, grandes écoles, etc., et les acteurs du secteur privé, sous réserve que tout résultat de recherche partiellement ou totalement financé sur des fonds publics soit accessible publiquement.
- Peser dans les négociations européennes pour faire évoluer le marquage CE vers un gage de performance et non plus seulement de qualité des produits. Il faut, pour convaincre les partenaires européens du bien-fondé de cette volonté, pouvoir présenter des résultats de recherche irréfutables.
- Mettre l'accent sur des programmes de recherche spécifiques sur certains sujets prioritaires tels que le fonctionnement in situ des installations dans leurs milieux (sur le modèle de l'étude Véolia dans le Tarn), la création d'outils de contrôle externe du bon fonctionnement d'une installation d'ANC⁵⁵, la

⁵³ Cf. partie I - 2.4.4.1

⁵⁴ Cf. partie I – 3.11.1.

⁵⁵ Différents procédés permettant d'effectuer le contrôle de bon fonctionnement d'une installation d'ANC existent et on été brevetés par le secteur privé. Sans garantir une efficacité et précision maximales, ces méthodes d'investigation non destructives permettent néanmoins de s'approcher d'un idéal scientifique en termes de diagnostic du fonctionnement des filtres à sable, encore faut-il pouvoir intégrer l'incidence de la variabilité des sols (encore plus grande que celle des sables) pour en améliorer les performances et donc, effectuer des

performance réelle de certains types de filières, etc. Ces programmes de recherche doivent impérativement être menés en partenariat avec le secteur privé qui dispose d'une « avance » certaine sur de nombreux points.

- La création d'un « fond spécial » financé par les constructeurs pour alimenter la recherche sur le fonctionnement *in situ* des installations pourrait être la contrepartie de cet effort financier public.

1.11.3. Améliorer le suivi des relations entre l'Etat et ses partenaires

- Repenser le cadre des conventions établies entre l'administration et certains organismes chargés de réaliser les documents et travaux d'accompagnements pratiques des SPANC sur le terrain au profit d'une pertinence et d'une performance améliorées.
- Revoir les monopoles existants et introduire une réelle culture de la performance pour les acteurs financés par des fonds publics ou reconnus d'utilité publique.

recherches complémentaires. De plus, le coût prohibitif des outils nécessaires à de telles recherches (plus de 50 000 euros pour un résistivimètre, panda, endoscope, analyseur de gaz etc.) justifie largement la mise en place de PPP et de convention avec certains centres de recherches universitaires.

Deuxième partie :

Améliorer la gouvernance des SPANC

1. Introduction

La première partie de ce rapport a démontré que les SPANC pâtissent, dans leur fonctionnement, d'un certain nombre de carences qui influent sur la qualité du service rendu à l'usager. Ces points peuvent être résumés de la façon suivante :

- manque de formation des « Spanceurs » ;
- manque de moyens techniques ;
- manque de soutien technique ;
- manque d'organisation ;
- manque de reconnaissance ;
- manque d'uniformisation des pratiques.

La partie relative aux propositions d'actions apporte des réponses concrètes à ces différents problèmes. Néanmoins, d'autres approches, plus globales, sont possibles.

Certaines orientations permettent ainsi de résoudre deux **problèmes de fond** qui influent sur l'ensemble du secteur de l'ANC, à savoir **la taille critique des SPANC et leur mode de gouvernance**. En effet, c'est en fonction du budget d'un SPANC que celui-ci pourra, ou non, former ses agents, investir dans un équipement adéquat, libérer du temps de travail pour l'organisation de réseaux, élaborer des supports de communication etc. De même, c'est dans le mode de gouvernance des SPANC que résident des gains de productivité et d'efficacité qu'il s'agit d'exploiter pour permettre à celui-ci d'améliorer la qualité de son service.

Ces deux problèmes trouvent une même origine dans la faiblesse des moyens de certains SPANC. Agir sur le budget des SPANC serait la solution à de nombreux problèmes qu'ils rencontrent dans leur fonctionnement. Deux possibilités coexistent :

- **agir sur le budget du SPANC**. Comme le montre la partie I – 2.1.1, son budget est lié au nombre de contrôles qu'il effectue et au montant qu'il détermine pour sa redevance, aides et subventions déduites. Plus il effectue de contrôles - donc plus il y a d'installations sur son secteur - plus son budget sera élevé. **Augmenter la taille critique des SPANC est donc la première piste à envisager**, d'autant plus que cette solution présenterait l'avantage de lui conférer une représentativité et un rayon d'action supérieurs et aboutirait nécessairement à la création de synergies dans les domaines de la communication et de la coordination entre les différents acteurs.
- **optimiser les moyens disponibles** pour dégager des fonds supplémentaires ou améliorer sans frais la qualité du service. Cette optimisation pourrait être atteinte par une **fusion du service de l'ANC avec celui de l'AC** ;

2. Augmenter la taille des SPANC : Une nécessité dictée par une volonté d'amélioration du service public

Résumé

Présentation des enjeux

Cette partie cherche à modéliser la taille critique d'un SPANC. Les hypothèses retenues sont les suivantes⁵⁶ :

- Budget annuel moyen d'un agent de SPANC : 40 000 €
- Temps de travail effectif d'un agent territorial : 1 600 heures.
- Répartition du temps de travail d'un agent territorial : 65% contrôle, 35% administratif (préparation des réunions publiques, élaboration de supports de communication etc.)
- Temps à disposition d'un technicien de SPANC pour les contrôles : 1 040 heures/an
- Tarif horaire d'un technicien de SPANC : $40\ 000/1\ 040 = 38.50\text{€/heure}$
- Temps de travail d'un agent par type de contrôle :
 - o Contrôle de conception : 3h30
 - o Diagnostic de bon fonctionnement : 2h30
 - o Contrôle périodique : 1h30

Un croisement des résultats obtenus selon ces hypothèses avec les données fournies par une étude publiée en début d'année⁵⁷, en se basant sur l'échéance de 2013 qui verra la fin théorique des diagnostics de bon fonctionnement, permet d'affirmer qu'après cette date, **plus de 40% des SPANC ne seront plus viables. Le nombre d'installations qu'ils auront à contrôler par technicien et par an sera alors trop faible pour couvrir les frais de fonctionnement du service.**

L'unique solution à ce problème est de **diminuer la part du budget d'un SPANC consacrée à l'amortissement de ses coûts fixes, ce qui revient à en augmenter le budget par l'augmentation du nombre d'installations à contrôler.** En effet, l'amortissement des coûts fixes de fonctionnement, et notamment ceux liés aux agents, en serait réparti sur un volume plus important de redevables, ce qui permettrait, sans augmentation significative des redevances, d'en diminuer la part dans le budget global du service et donc, d'augmenter d'autant la marge de manœuvre financière d'un SPANC.

Avantages liés à l'augmentation de la taille d'un SPANC

Cette marge de manœuvre financière supplémentaire permettrait :

⁵⁶ Cf. partie II – 2. pour le détail des hypothèses

⁵⁷ « Enquête nationale sur les problématiques et enjeux de l'ANC », réalisée auprès des SPANC entre mars et août 2008 avec le soutien de Sotralentz et le concours du Réseau Ideal, Ideal Connaissances, l'ANSATESE, l'ARTANC et l'IFAA

- d'améliorer l'équipement ;
- d'embaucher un technicien supplémentaire ;
- d'augmenter le temps disponible à la formation et à la mise en place de réseaux ;
- d'augmenter le temps disponible à l'information et à la communication envers le public ;
- de faire évoluer le rôle du SPANC vers celui d'un organisme de contrôle des prescriptions techniques ;
- d'assurer un meilleur contrôle par le service de l'action de ses agents ;
- de pérenniser le service ;
- d'assurer une harmonisation des prix et des usages sur un territoire plus important ;
- de renforcer l'attractivité de l'emploi dans le secteur de l'ANC.

Ainsi, augmenter la taille critique des SPANC est, pour certains d'entre eux, l'unique gage de pérennité et par conséquent, de continuité du service public. C'est pour tous un moyen efficace d'améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur.

Quel est l'échelon pertinent pour l'augmentation de la taille des SPANC ?

L'échelon pertinent pour mutualiser les SPANC devrait être le département, sous la forme d'un syndicat départemental. En effet, celui-ci présente plusieurs avantages :

- l'échelon départemental paraît être le plus pertinent au niveau de la proximité du service ;
- un regroupement de SPANC au niveau départemental faciliterait la mise en place de chartes de qualité ;
- un regroupement de SPANC au niveau départemental améliorerait la gestion des boues de vidange ;
- un regroupement de SPANC au niveau départemental faciliterait l'obtention d'aides et de subventions.

Par ailleurs, le département, par le biais des services d'assistance technique à l'ANC, dispose ou peut disposer :

- de moyens, d'une expertise et de compétences importants dans le domaine de l'ANC et notamment en ce qui concerne les installations de plus d'1.2kg/jour de DBO5 ;
- de fonds pouvant être mobilisés afin d'impulser une politique d'ANC dynamique et volontaire ;

- de moyens et d'une connaissance des acteurs leur permettant d'animer les réseaux d'acteurs de l'ANC.

Modalités de mise en œuvre

Différents points nécessitent, en amont d'une décision pouvant amener au transfert des compétences ANC d'une CT vers un syndicat départemental, un intérêt particulier de la part des décideurs publics :

- besoin de maintenir une responsabilité locale des services de l'assainissement ;
- nécessité d'assurer une péréquation efficace entre CT se regroupant ;
- risques liés aux divergences dans l'approche politique du problème de l'ANC selon les différents acteurs concernés ;

Ainsi, un regroupement des SPANC doit respecter quatre conditions préalables afin d'être efficace et accepté par l'ensemble des acteurs concernés :

- concertation et communication sur les enjeux et modalités d'un regroupement ;
- maintien du maire dans son rôle d'autorité morale sur l'ANC ;
- soutien et accompagnement de la démarche par des acteurs locaux légitimes ;
- maintien d'une (relative) assise locale.

Concernant la forme de syndicat qui serait « idéale » pour l'exercice des compétences de l'ANC, ce rapport ne conclut pas, une telle décision devant avant tout être laissée à la discrétion des élus responsables en fonction des caractéristiques locales. Néanmoins, certains arguments jouant en faveur ou en défaveur d'une des trois possibilités (syndicat de commune, syndicat mixte « fermé », syndicat mixte « ouvert ») peuvent être mentionnés :

Les syndicats mixtes « ouverts » regroupant des communes ou EPCI avec le département présentent le désavantage de tomber sous le coup du « décret SATESE », entraînant de fait la fin de la possibilité d'assistance technique du CG. Néanmoins, celle-ci reste possible par un transfert des moyens du CG vers le syndicat, transfert qui irait toutefois alourdir les coûts de fonctionnement du syndicat.

Par ailleurs, cette option peut paraître malavisée à un certain nombre d'élus locaux qui verraient d'un mauvais œil la possibilité pour les représentants du CG, organisme avant tout financier et non pas gestionnaire, d'influer sur la politique de l'eau qu'ils considèrent comme étant de leur ressort.

Néanmoins, quelle que soit la solution retenue, celle-ci devrait, en favorisant la mise en place de conventions d'intentions et de programmes communs, permettre de renforcer la coordination entre les AE, les syndicats et l'ensemble des acteurs concernés.

D'une façon générale, il faut retenir que **l'intercommunalité est une chance pour la France**. Chaque CT doit de façon indépendante se poser la question de la viabilité de son

SPANC à moyen/long terme. Si cette viabilité devait ne pas être assurée ou bien si une réflexion montrait que la qualité du service rendu à l'utilisateur gagnerait à un regroupement, alors celui-ci constituerait une réponse adaptée et efficace aux enjeux modernes d'un service public communal tel que l'est l'assainissement.

2.1. Quelle est la taille critique théorique d'un SPANC ?

La présente partie se propose de modéliser la taille critique d'un SPANC. Le but recherché n'est pas d'annoncer un chiffre absolu à partir duquel le SPANC ne serait plus viable, mais bien de disposer d'éléments concrets à partir desquels il est possible de mener une réflexion sur cette taille critique.

Afin de permettre une valorisation des résultats, un certain nombre d'hypothèses de calcul ont été retenues. Ces hypothèses basées sur des données réelles peuvent bien évidemment varier selon les SPANC et selon les spécificités locales. Les objectifs visés sont, d'une part de permettre une modélisation des SPANC, et d'autre part, de disposer d'une fourchette de résultats qui permettra d'alimenter le propos de ce rapport. Ces hypothèses sont les suivantes :

- Budget annuel moyen d'un agent de SPANC : 40 000⁵⁸ €
- Temps de travail effectif d'un agent territorial⁵⁹ : 1 600 heures.
- Répartition du temps de travail d'un agent territorial : 65% contrôle, 35% administratif (préparation des réunions publiques, élaboration de supports de communication etc...)⁶⁰
- Temps à disposition d'un technicien de SPANC pour les contrôles : 1 040 heures/an
- Coût horaire d'un technicien de SPANC : $40\,000/1\,040^{61} = 38.50\text{€/heure}^{62}$
- Temps de travail d'un agent par type de contrôle⁶³ :
 - o Contrôle de conception : 3h30
 - o Diagnostic de bon fonctionnement : 2h30
 - o Contrôle périodique : 1h30

Ces éléments permettent de calculer les montants des redevances suivantes :

- Contrôle de conception (x) : $3,5 \times 38.5 = 134,75\text{€}$ soit environ 135 €
- Diagnostic de bon fonctionnement (y) : $2,5 \times 38.5 = 96,25\text{€}$ soit environ 97 €
- Contrôle périodique (z) : $1,5 \times 38.5 = 57,75\text{€}$ soit environ 58 €

Par ailleurs, il est possible de déterminer deux contraintes complémentaires quant à la viabilité du SPANC. Ces contraintes sont d'une part, que l'ensemble des redevances récoltées sur l'ensemble des contrôles effectués ne peuvent être inférieures au budget, soit 40 000 euros, et d'autre part, que le temps total passé par le technicien à effectuer des contrôles ne peut excéder son temps de travail effectif, soit 1 040 heures/an. **Afin que le SPANC soit viable, il faut donc que ces deux contraintes soient vérifiées. Elles permettent ainsi de**

⁵⁸ Ce budget moyen est un budget de fonctionnement basé sur les coûts salariaux d'un technicien, les frais de déplacement, de formation et certains autres frais divers (électricité, téléphone etc.) Ce chiffre de 40 000 n'est pas canonique, mais prétend s'approcher d'une moyenne constatée.

⁵⁹ Selon le décret no 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat

⁶⁰ Ce chiffre est obtenu à l'aide de données fournies par certains SPANC à l'occasion de cette étude.

⁶¹ Seul est comptabilisé le temps facturable donnant lieu à une redevance, soit le temps passé sur le terrain à effectuer des contrôles.

⁶² L'ensemble des résultats sont arrondis à 0.5 ou 1 supérieur.

⁶³ Idem point 3. Le temps de travail comprend l'ensemble des tâches, techniques et administratives, nécessaires au technicien pour effectuer son contrôle, ainsi que les temps de déplacement. Il exclut les tâches administratives pures.

calculer le nombre minimal et maximal d'installations pouvant être contrôlées par SPANC pour un technicien afin que le budget du SPANC soit équilibré. L'on a ainsi :

- contrainte budgétaire :

$$135x + 97y + 58z \geq 40\ 000$$

- contrainte humaine :

$$3,5x + 2,5y + 1,5z \leq 1\ 040$$

Ces inéquations nécessitent de connaître le nombre de contrôles à effectuer par type de contrôles, données qu'il n'est pas possible d'identifier au niveau national. Chaque SPANC est par contre en mesure de renseigner ces trois données et d'effectuer le calcul qui lui sera propre. Dans notre cas, il est possible de définir différents scénarii :

- Scénario 1⁶⁴ : le SPANC n'effectue que des contrôles de conception, soit y et $z = 0$
- Scénario 2⁶⁵ : le SPANC effectue le même nombre de contrôle des trois types soit $1/3$ à prendre pour chacune des variables dans les deux inéquations.

Ceci nous permet de calculer les résultats suivants :

Scénario 1 :

$$\begin{aligned} 135x - 40\ 000 &\geq 0 \\ 135x &\geq 40\ 000 \\ x &\geq 297 \end{aligned}$$

Le SPANC devrait ainsi effectuer 297 contrôles de conception afin d'être viable financièrement. En remplaçant la valeur de x dans la seconde équation, l'on obtient :

$$\begin{aligned} 3,5 \times 297 &\leq 1\ 040 \\ 1039,5 &\leq 1\ 040 \end{aligned}$$

D'après le premier scénario, le SPANC serait donc viable **uniquement** s'il comporte 297 installations pour un technicien. En effet, la contrainte budgétaire impose un nombre minimal de 297 contrôles de conception, contrôles qui nécessiteraient 1 039.5 heures de travail au technicien sur les 1 040 dont il dispose.

Par un raisonnement analogue, le scénario 2 nous permet de dire que le SPANC serait viable et qu'il devrait effectuer un minimum de 482 contrôles pour une durée minimale de 1026 heures de travail.

⁶⁴ Ce scénario permet de calculer la taille critique d'un SPANC en se basant sur le contrôle nécessitant le temps de travail le plus important.

⁶⁵ Ce scénario permet de calculer la taille critique d'un SPANC en se basant sur une « moyenne » des trois contrôles

Ces calculs servent à situer les ordres de grandeurs auxquels se référer. **Un scénario plus proche de la réalité concrète des SPANC en France** se baserait sur l'échéance de 2013 qui, en théorie, prévoit la fin des diagnostics de bon fonctionnement. L'on a donc $y = 0$ dans les deux inéquations. Par ailleurs, l'on peut admettre que sur un SPANC donné, la proportion de contrôles de conception par rapport aux contrôles périodiques n'est pas supérieure à respectivement 6.5% et 93.5%⁶⁶.

Partant de ces données, il est possible, à l'aide d'un tableau de proportionnalité, d'« éliminer » l'une des deux variables. L'on obtient :

$$\begin{aligned} 93.5 x &= 6.5 z \text{ soit} \\ x &= 0.07 z \text{ ou } z = 14.4 x \end{aligned}$$

En incluant ces deux variables dans les inéquations de départ, l'on obtient :

$$\begin{aligned} 135x + 58(14.4x) &\geq 40\,000 \\ 970x &\geq 40\,000 \\ x &\geq 41 \end{aligned}$$

et

$$\begin{aligned} 135(41) + 58z &\geq 40\,000 \\ z &\geq 591 \end{aligned}$$

ainsi que

$$\begin{aligned} 3,5(41) + 1,5(591) &\leq 1\,040 \\ 1030 &\leq 1\,040 \end{aligned}$$

L'on peut ainsi conclure qu'après 2013, et selon les différentes hypothèses retenues, **le SPANC est viable à partir de 591 installations existantes et 41 installations neuves par technicien et par an et ceci jusqu'à 595 installations existantes ou 43 installations neuves, soit une fourchette de viabilité du SPANC par technicien de $632 \leq x \leq 636$.**

Il est par ailleurs évident que ces calculs ont été réalisés à partir de moyennes nationales, en arrondissant les données et **qu'ils ne peuvent en aucuns cas constituer une base de décision pour les CT. La proportion d'installations existantes et d'installations neuves dépend intrinsèquement des spécificités locales.**

A titre indicatif, en augmentant, dans les hypothèses de départ, le budget annuel moyen d'un technicien de SPANC à 50 000 €, les résultats obtenus pour ce dernier scénario sont les suivants :

- Nombre minimal de contrôle de conception : 32
- Nombre minimal de contrôle périodique : 473
- Durée minimale de travail effectif d'un technicien : 822 heures
- Nombre maximal d'installations par SPANC : 650

⁶⁶ Ce chiffre est obtenu en comparant le parc existant à terme, soit 4 000 000 d'installations, au rythme admis de nouvelles constructions, soit environ 70 000 installations/an (données issues du rapport BIPE). En prenant une périodicité moyenne de 4 ans pour les contrôles de bon fonctionnement, l'on obtient un ratio de 70 000 contrôles du neuf pour 1 000 000 contrôles de bon fonctionnement sur une année.

- Fourchette de viabilité du SPANC pour un technicien après 2013 : $505 \leq x \leq 650$

2.2. Conséquences pratiques liées à l'augmentation de la taille critique d'un SPANC

D'après une étude publiée par le Réseau IDEAL en début d'année⁶⁷, environ 70% des SPANC ont moins de 3 000 installations sur leur secteur, dont 2/3 se situent entre 1 000 et 3 000 installations. Ainsi, plus de 75% des SPANC ont plus de 1 000 installations sur leur secteur. Parallèlement, environ 56% des SPANC n'emploient qu'une personne.

Ces données peuvent être croisées avec les résultats obtenus lors du calcul de la taille critique des SPANC. En arrondissant de façon très généreuse le niveau maximal au-delà duquel un technicien ne suffit plus pour viabiliser un SPANC à 1000 installations par technicien, **plus de 40% des SPANC ne seront pas viables après 2013**, leur nombre d'installations étant trop important par rapport au nombre de technicien qu'ils emploient. Ceci est vrai à moins de modifier les variables des équations, soit d' :

- augmenter le temps de travail annuel du technicien ;
- augmenter la cadence de travail du technicien ;
- augmenter la redevance ;
- de diminuer la part des coûts fixes dans le budget du SPANC.

La première solution est illégale, la seconde conduirait à une diminution de la qualité de la prestation rendue par le technicien à l'utilisateur, la troisième n'est pas souhaitable pour des raisons sociales et irait à l'encontre du principe de fonctionnement de la redevance. **Ne reste donc que la diminution de la part des coûts fixes dans le budget d'un SPANC.** C'est sur ce point que l'action publique peut, en modifiant la gouvernance des SPANC, tenter d'en améliorer la viabilité financière.

En effet, les coûts fixes, notamment ceux liés à un agent (salaire, matériel etc.), ne peuvent être modifiés et entraînent des seuils relativement bas de viabilité pour le SPANC. Néanmoins, **en élargissant le territoire d'un SPANC, l'augmentation du nombre d'installations à contrôler entraîne mécaniquement une augmentation des rentrées liées aux redevances et donc, une augmentation du budget global.**

L'effet de cette augmentation est que **l'amortissement des coûts fixes de fonctionnement serait réparti sur un volume plus important de redevables, ce qui permettrait, sans augmentation significative des redevances, d'en diminuer la part dans le budget global du service.**

Bien que l'élargissement en lui-même ne modifierait en rien le nombre maximal d'installations pouvant être contrôlées par technicien et par an (693 installations existantes

⁶⁷ « Enquête nationale sur les problématiques et enjeux de l'ANC », réalisée auprès des SPANC entre mars et août 2008 avec le soutien de Sotralentz et le concours du Réseau Ideal, Ideal Connaissances, l'ANSATESE, l'ARTANC et l'IFAA.

pour 0 contrôles de conception⁶⁸), celui-ci **pourrait dégager des moyens supplémentaires pour :**

- améliorer l'équipement ;
- embaucher un technicien supplémentaire ;
- augmenter le temps disponible à la formation et à la mise en place de réseaux ;
- augmenter le temps disponible à l'information et à la communication envers le public.

Ces avantages permettraient de fait de répondre aux différents dysfonctionnements des SPANC énoncés plus haut. C'est pourquoi il est possible de conclure que **les SPANC en situation budgétaire critique doivent nécessairement augmenter le nombre de contrôles qu'ils effectuent**, la solution consistant à augmenter la redevance ne pouvant être retenue pour des raisons sociales.

Par ailleurs, d'autres avantages pourraient être identifiés par une augmentation de la taille critique des SPANC :

- **faire évoluer le rôle du SPANC** vers celui d'un organisme de contrôle des prescriptions techniques. En effet, par l'augmentation de sa taille, le SPANC pourrait développer ses compétences techniques et, par exemple être chargé de récolter les preuves du respect des prescriptions techniques par les prestataires privés (la teneur en fine du sable selon les prescriptions du DTU par exemple) ;
- à l'inverse, l'augmentation de la taille des SPANC permettrait un **meilleur contrôle par le service de l'action de ses agents**. Il est évident qu'un SPANC n'ayant qu'un seul technicien présente plus de risques de dysfonctionnements techniques, voire éthiques, qu'un SPANC dans lequel différents agents exercent. Le contrôle interne pourrait ainsi également à une labellisation du service ;
- **permettre la continuité du service** en cas de défaillance d'un agent. 56% des SPANC sont exposés, en cas d'arrêt maladie, de grossesse, de démission etc., à une rupture du service ;
- **permettre l'harmonisation des prix et des usages** sur un territoire plus important et de fait, améliorer l'égalité de traitement des usagers face à l'assainissement ;
- **renforcer l'attractivité de l'emploi** dans le secteur de l'ANC en offrant des perspectives plus généreuses d'évolutions de carrière que dans une structure communale restreinte.

Ainsi, et de façon générale, l'augmentation de la taille critique des SPANC contribuerait à en améliorer la viabilité et par conséquent, la qualité du service rendu à l'utilisateur.

⁶⁸ Un technicien dispose de 1 040 heures/an pour effectuer ses contrôles, le contrôle au meilleur rendement horaire est le contrôle périodique, soit $1040/1.5 = 693$

Augmenter la taille des SPANC n'est pas une option, c'est, pour un certain nombre d'eux, l'unique gage de pérennité et par conséquent, l'unique moyen d'assurer la continuité du service public.

C'est pourquoi la partie suivante propose une analyse de l'échelon pertinent pour l'augmentation de la taille critique des SPANC, ainsi que diverses réflexions quant à la mise en œuvre pratique des recommandations qui y sont faites.

2.3. Quel est l'échelon pertinent pour l'augmentation de la taille des SPANC

Bien que des gains d'efficience et de qualité (cf *supra*) pourraient être atteints sans lier l'augmentation de la taille des SPANC à une quelconque entité administrative ou géographique, force est de constater que le rattachement de cette augmentation à des structures existantes et pérennes présente de nombreux avantages supplémentaires.

Eviter de créer de nouvelles structures en plus de celles en place éviterait d'ajouter une complexification inutile à un système présentant d'ores et déjà de nombreuses possibilités organiques.

Concrètement, au vu des nécessités de taille ainsi que des gains potentiels pour la qualité du service qui s'en dégagerait, **la solution qui apparaît comme étant la plus pertinente est celle d'un regroupement des SPANC au niveau départemental sous la forme d'un syndicat** (cf *infra*).

Différents points plaident, en plus de ceux mentionnés dans la partie II – 1.2., pour une augmentation de la taille des SPANC à un niveau départemental :

- l'échelon départemental paraît être le plus pertinent au niveau de la proximité du service, permettant d'allier une efficacité renforcée par la mutualisation des moyens sans toutefois perdre la proximité absolument nécessaire à un service public local ;
- un regroupement de SPANC au niveau départemental faciliterait la mise en place de chartes de qualité (cf. encadré 1)
- un regroupement de SPANC au niveau départemental améliorerait la gestion des boues de vidange en facilitant la mise en place et / ou la gestion du schéma départemental d'élimination des boues ;
- un regroupement de SPANC au niveau départemental faciliterait l'obtention, par l'augmentation des possibilités de regroupement des demandes, d'aides et de subventions.

De plus, le département présente l'avantage de disposer d'une organisation administrative fonctionnelle qui, selon les cas, pourrait aider voire chapeauter la réorganisation des SPANC. Ainsi, les services d'assistance technique des CG disposent ou peuvent disposer :

- de moyens et de compétences importants dans le domaine de l'ANC, moyens qui pourraient permettre d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers par les SPANC ;

- en matière d'AC, de moyens, de compétence et de savoir faire pouvant être utiles à l'ANC, notamment en ce qui concerne les installations de plus d'1.2kg/jour de DBO5 ;
- de moyens et d'une connaissance des acteurs leur permettant d'animer les réseaux d'acteurs de l'ANC ;
- de fonds pouvant être mobilisés afin d'impulser une politique d'ANC dynamique et volontaire.

Bien que ces éléments puissent laisser croire que les services du CG disposent de moyens et de compétences suffisants pour, sinon résoudre, du moins améliorer la qualité du service délivré par les SPANC, la réalité témoigne que leur engagement dépend étroitement de la volonté politique.

Ainsi, certains départements ont doré et déjà mis en place l'ensemble des actions énoncées plus haut, engagement traduisant certes la présence majoritaire d'utilisateurs en ANC sur leurs territoires, mais également et surtout une volonté politique d'améliorer la qualité des SPANC. Ces exemples constituent des modèles illustrant qu'en la matière, un engagement mesuré de moyens peut mener à des résultats probants, l'essentiel étant dans la volonté politique en amont.

Encadré 1 : chartes de l'ANC

Tout au long de l'enquête de terrain, les différents interlocuteurs ont mis en avant l'utilité et l'intérêt que pouvait avoir la mise en place d'une charte de l'ANC sur leur territoire. En effet, associer l'ensemble des acteurs, publics comme privés, autour d'une table afin d'élaborer des actions, textes, initiatives et volontés communes aurait, là où cela a été mis en place, des **effets très positifs sur l'ensemble des processus de l'ANC**.

Ces chartes, véritables lieux d'échange et de concertation entre acteurs, permettent ainsi différentes avancées :

- **uniformiser les pratiques** des SPANC, en régie ou en délégation, sur la base de documents types, procédures harmonisées etc. ;
- **sensibiliser et engager les acteurs**, et notamment les petits artisans, au respect des « règles de l'art » ainsi qu'à des critères de qualité de service rendu à l'utilisateur ;
- **améliorer le contrôle** des prescriptions techniques élémentaires par l'organisme chapeautant la charte ;
- **renforcer les liens et les échanges**, notamment techniques, entre acteurs d'un même territoire, voire au-delà ;

Ces chartes ne devraient ainsi pas être des « chartes de qualité de l'ANC », mais bien des « chartes de l'ANC », la vraie **qualité** étant celle **du service rendu à l'utilisateur** qui doit être maximale et **visée par ladite charte** selon le principe du meilleur service au meilleur coût.

Concrètement, les chartes sont des conventions non contraignantes signées entre les différentes parties prenantes. Ces conventions engagent les signataires à respecter un ensemble de règles, de procédés et de prescriptions techniques. En contrepartie, les

signataires bénéficient, en plus des documents types, procédés etc. élaborés en commun, de la reconnaissance d'un certain niveau de qualité de leurs prestations.

L'organisme ayant la charge de contrôler l'application effective de la charte par les signataires peut effectuer des contrôles, se rendre sur le terrain ou mener des enquêtes de satisfaction des usagers, professionnels, SPANC etc. En cas de non-respect des prescriptions de la charte, une exclusion de ses mécanismes est prononcée et rendue publique, moyen qui suffit généralement à en garantir le respect.

Le problème majeur rencontré lors de l'enquête de terrain est celui du manque d'organismes initiateurs. En effet, il apparaîtrait bien souvent, alors même que les principaux destinataires de la charte – les entreprises et artisans de l'ANC – se prononcent majoritairement pour de telles démarches, que le blocage se situerait souvent au niveau politique.

Ainsi, il est évident qu'une telle démarche ne peut réellement être réalisée que si elle est prise en charge et pilotée par une entité publique, et de préférence les services techniques du CG. De fait, la prise en main par ces services présente plusieurs avantages :

- échelon pertinent car représentant un territoire suffisamment grand pour être conséquent mais suffisamment restreint pour ne pas perdre la nécessaire proximité avec le terrain ;
- entité disposant des moyens et des compétences permettant d'aller sur le terrain ce qui est indispensable à d'une part, l'élaboration d'une charte tenant compte des enjeux et problématiques locaux et d'autre part, au contrôle du respect des engagements pris.
- présence d'une structure pérenne disposant de moyens (par exemple des locaux) et d'une légitimité permettant de réunir l'ensemble des parties prenantes intéressées.

Quoi qu'il en soit, il a été fait part de nombreux cas où des tentatives de cette espèce ont été bloquées au niveau des CG et des SPANC par des élus considérant que l'ANC n'était pas leur priorité et ne devrait faire l'objet d'aucun financement. (Cf. Partie I – 2.2.1)

Néanmoins, il doit être souligné que la mise en place d'une charte et son suivi ne nécessite pas de moyens extraordinaires, bien qu'il faille « faire vivre » ces démarches, et donc y consacrer un minimum de fonds. De nombreux acteurs ont ainsi fait part du fait que trop souvent de telles démarches n'étaient pas pérennes car non suivie d'effet et de moyens au bout de deux, trois années. **Il faut ainsi insister sur le fait que celles-ci constituent des démarches utiles, nécessaires et particulièrement appréciées par les acteurs concernés.**

Par ailleurs, ces chartes ne sauraient être mises en place sans lien avec des mesures générales relatives à l'animation des acteurs de l'ANC (cf. partie I – 3.5).

2.4. Les enjeux politiques d'un regroupement

Il apparaîtrait que dans de nombreux cas, l'obstacle majeur à une redéfinition de la taille administrative des SPANC serait d'ordre politique. En effet, deux niveaux peuvent freiner voire empêcher un développement allant dans le sens d'une plus grande mutualisation des moyens et compétences en matière d'ANC :

D'une part, au niveau local, **les élus sont responsables des questions liées à l'eau et sont attachés à cette compétence.** Ainsi, toute idée de délégation de la compétence ANC, de mutualisation des moyens, de fusion du SPANC dans une entité plus grande etc. peut être rejetée par principe par l'assemblée délibérante, arguant que l'eau et l'assainissement sont des compétences communales et qu'elles doivent le rester. A l'inverse, il ne faudrait pas non plus que les élus profitent d'un transfert de leur SPANC vers une entité plus grande pour se défausser d'une responsabilité qui leur incombe. **L'ANC est un secteur sur lequel la proximité du service et des responsabilités est nécessaire et constitue un élément fondamental de la qualité du service rendu.** Quelle que soit la forme que prendra la nécessaire réflexion sur l'amélioration des conditions d'exercices des SPANC, celle-ci ne pourra passer outre la responsabilité de la commune en matière d'assainissement.

Par ailleurs, les élus seront particulièrement attentifs, en cas de regroupement, à ce que leurs investissements ne servent pas à financer ceux des autres. Bien que compréhensible, il serait important qu'une CT ayant consenti des efforts financiers conséquents pour doter son SPANC d'équipements modernes etc. ne s'en serve pas comme prétexte pour ne pas se joindre à une démarche de mutualisation. Il pourrait ainsi être envisagé de **mettre en place** pour une durée déterminée (par exemple la durée de l'amortissement des investissements consentis par une des CT membres), **une comptabilité analytique** permettant de séparer les sections d'investissement des différentes CT appelées à se regrouper⁶⁹.

D'autre part, au niveau départemental, le problème peut résider dans un **désintérêt des élus quant à la question du financement de l'ANC**, notamment au profit de l'AC. Les départements sur lesquels l'ANC constitue un réel enjeu environnemental / sanitaire et un poids politique sont peu nombreux. De fait, les SATAA, SATANC ou SATESE ayant la compétence ANC ne sont pas toujours mis en place⁷⁰ et d'une façon générale, la politique de soutien et d'aides financières à l'ANC diffère grandement selon les départements (cf. partie I – 2.2.1).

Ces éléments contribuent à freiner l'évolution de certains SPANC ayant besoin d'aller vers une efficacité et une efficacité accrue. Le manque de soutien financier et technique, notamment de la part des CG mais également des AE, peut empêcher la mise en place de l'accompagnement nécessaire à la réussite du projet.

Ainsi, **s'il n'est ni possible ni souhaitable d'aller à l'encontre de la liberté de choix des élus responsables de l'eau, il paraît pourtant nécessaire de présenter, de manière argumentée et réfléchie, un ensemble d'idées visant à présenter les options possibles quant à un regroupement des SPANC** ayant des problèmes de viabilité.

⁶⁹ Une telle comptabilité sous-entendant déjà que l'EPCI ait atteint une taille certaine.

⁷⁰ La réglementation prévoit que le département met une assistance technique à disposition de commune satisfaisant à des critères de taille et de nombre d'habitants maximums. Or, ces critères étant relativement stricts, certains départements n'ont quasiment aucune commune pouvant bénéficier de cette assistance et de fait, n'ont pas de raison de la mettre en place.

2.5. Eléments de mise en œuvre d'un regroupement géographique des SPANC

Bien que **l'assainissement ne doit pas**, de par ses implications environnementales et sanitaires, **être vu comme un objet d'intérêt politique, mais un enjeu technique** visant à assurer le meilleur service au moindre coût à l'utilisateur, il serait absurde de ne pas tenir compte de sa dimension politique. Ainsi, toute volonté de regroupement de SPANC, à quelque échelle que ce soit, nécessite un double préalable :

- **arriver à surmonter les différences et dissonances locales** au profit d'un meilleur service rendu à l'utilisateur. Ceci ne peut être atteint qu'après un long travail d'information et de concertation des acteurs concernés. Que ce soient les élus ou les usagers, tous doivent pouvoir influencer sur la gestion de leur assainissement et en comprendre les enjeux. **Communiquer et faire accepter, voire adouber l'idée par la base est essentiel à la réussite du regroupement;**
- **accompagner les élus dans leurs démarches** en se basant sur des structures en place (réseaux, associations, EPCI etc.) qui bénéficient d'une légitimité et d'une implantation locale forte. Ceci favoriserait la prise de contact avec les élus responsables qui se sentiraient soutenus dans le choix qu'ils pourraient faire d'augmenter la taille de leur SPANC.

Par ailleurs, il apparaît comme primordial que **les maires ne se défaussent pas de leurs compétences et des responsabilités qui y sont liées en cas de regroupement**. Comme l'a montré l'introduction à ce rapport, l'ANC est une problématique locale sur laquelle le maire est le mieux habilité à représenter l'autorité publique. Faire en sorte, par exemple, que l'ensemble des documents transmis par le SPANC à l'utilisateur soient paraphés par le maire permettrait d'**assurer l'assise morale de proximité de ce service**. Cette mesure ne doit, bien évidemment, pas être une entrave voire une possibilité de blocage au bon fonctionnement d'un service auquel le maire aura délégué sa compétence en matière d'ANC, mais uniquement permettre à celui-ci de rester l'interlocuteur principal pour ses administrés.

2.5.1. Maintenir la territorialisation des services

Les avantages à attendre d'un regroupement géographique des SPANC sont liés à l'augmentation de leur taille, et non pas à la centralisation totale de leurs services. Ainsi, **un regroupement des SPANC ne doit pas (nécessairement) sous-entendre la centralisation totale du service**. Les services de l'ANC ont besoin de proximité pour être efficace et efficient et à ce titre, il est important de pouvoir maintenir un maillage territorial du service.

Ainsi, un SPANC départemental, notamment dans les départements montagneux ou étendus, devraient pouvoir travailler avec un petit nombre (3,4,5) d'antennes locales permettant d'une part, d'éviter des temps de trajet trop longs à ses agents et d'autre part, de maintenir une présence de proximité pour les usagers.

Cette volonté de maintenir la territorialisation des services n'est par ailleurs pas contraire à la nécessité d'effectuer un regroupement géographique des SPANC. En effet, celle-ci :

- rationaliserait la localisation des SPANC en fonction de positions stratégiques sur le territoire couvert ;
- diminuerait grandement le nombre total de « structures de SPANC » par départements, en gardant au grand maximum 5 à 10 antennes territoriales ;
- permettrait néanmoins la centralisation des redevances, moyens informatiques, coûts de formation, moyens humains, techniques exceptionnels etc. qui font la force et l'intérêt d'un regroupement géographique des SPANC.

Ainsi, un regroupement des SPANC doit respecter quatre pré-conditions afin d'être efficace et accepté par l'ensemble des acteurs concernés :

- concertation et communication sur les enjeux et modalités d'un regroupement ;
- maintien du maire dans son rôle d'autorité morale sur l'ANC ;
- soutien et accompagnement de la démarche par des acteurs locaux légitimes ;
- maintien d'une (relative) assise locale.

2.5.2. Présentation des différentes formes de regroupement possibles

Il existe, pour l'organisation administrative d'un regroupement géographique des SPANC, trois possibilités⁷¹ détaillées dans l'encadré 1.

Encadré 1 : Différentes formes de coopération intercommunale

- **Les syndicats de communes** sont des EPCI de forme associative, permettant aux communes de créer et de gérer ensemble, des activités ou des services publics, par opposition aux formes fédératives destinées à regrouper des communes autour d'un projet de développement local et à favoriser l'aménagement du territoire. Les syndicats de communes sont régis par les dispositions générales applicables aux EPCI⁷², sous réserve des dispositions qui leur sont propres⁷³.
- **Les syndicats mixtes** sont des établissements publics locaux sans fiscalité propre. Ils sont titulaires des compétences que leurs membres leur transfèrent et ont donc vocation à se substituer à leurs adhérents dans les champs de compétences transférées. Il existe deux sortes de syndicats mixtes :

⁷¹ Il est possible d'exercer une compétence ANC dans d'autres formes d'intercommunalité, mais celles-ci sont les seules permettant d'unifier uniquement les services de l'ANC, raison pour laquelle nous ne traiterons que d'elles.

⁷² Article. L. 5211-1 à L. 5211-58 du CGCT

⁷³ Article. L. 5212-1 à L. 5212-34 du CGCT

- **Les syndicats mixtes « fermés ».** Ils peuvent être composés de communes et d'EPCI et, depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, ils peuvent regrouper exclusivement des EPCI⁷⁴. Les syndicats mixtes fermés sont régis par les dispositions prévues par l'article L. 5711-1, L. 5711-2 et L. 5711-3 du CGCT. Ces articles disposent que les syndicats mixtes fermés sont soumis aux règles applicables aux EPCI et aux syndicats de communes.
- **Les syndicats mixtes « ouverts ».** Créés par le décret-loi du 30 octobre 1935 dont l'article 1er disposait que « les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se regrouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause », le décret n° 55-606 du 20 mai 1955 autorise désormais la coopération entre collectivités territoriales de niveau différent, élargissant ainsi le champ de leur intervention et les soumettant à des règles de fonctionnement souples.

Concernant l'attribution du pouvoir décisionnel au sein de ces trois formes de coopération intercommunale, aucune différence fondamentale n'est à mentionner. Toutes prévoient qu'un « comité du syndicat », composé de membres élus par les assemblées délibérantes des communes, EPCI ou CT membres du syndicat, joue le rôle d'organe délibérant. Un président du syndicat fait office d'exécutif. Les modalités de fonctionnement sont, pour leur grande majorité, laissées à l'appréciation des textes instituant le syndicat.

Par ailleurs, concernant l'exploitation directe d'un SPIC, comme ce serait le cas pour le transfert des compétences d'ANC à l'entité regroupant, toutes trois devraient, en vertu de l'article L. 1412-1 du CGCT, créer une régie soumise aux règles applicables aux régies municipales.⁷⁵ De plus, les EPCI et les syndicats mixtes gérant un SPIC sont tenus d'appliquer l'instruction budgétaire et comptable M4 et ses plans de comptes dérivés.

En résumé, **la différence entre ces différentes formes de coopérations intercommunale réside dans leur périmètre plus que dans leur fonctionnement.** Le syndicat de commune ne peut qu'associer des communes entre elles, les syndicats mixtes « fermés » uniquement des communes avec des EPCI ou des EPCI entre eux et enfin, les syndicats mixtes « ouverts », différents niveaux de CT dont au moins une commune ou un EPCI. L'on peut donc différencier deux grandes formes de coopération envisageables :

- l'une regroupant uniquement des EPCI ou des communes entre elles (syndicats de communes ou syndicat mixtes « fermés »);
- l'autre associant deux niveaux de CT (syndicat mixte « ouvert »). Concrètement, dans le cadre de l'ANC, un syndicat mixte « ouvert » associerait des communes et EPCI au département et notamment à ses services techniques (SATESE/SATAA/SATANC) par le biais d'un syndicat mixte départemental.

⁷⁴ Article 176-II modifiant l'article L. 5711-1 du CGCT

⁷⁵ Chapitre 1^{er} du Titre II du Livre II de la deuxième partie, voir article L 2221-1 et suivants du CGCT.

Concernant le choix de l'entité à laquelle une CT devrait transférer son SPANC, différents arguments doivent être entendus :

Premièrement, l'option d'un syndicat de commune ou d'un syndicat mixte fermé présente l'avantage de **permettre aux élus locaux en charge de l'eau de garder l'entière responsabilité sur ces questions**. Cet argument est de taille face aux craintes de certains élus de voir, en cas de syndicat mixte départemental, une prise de contrôle politique de la part du Conseil Général sur les questions de l'eau et de l'assainissement.

En effet, comme ce rapport l'a maintes fois souligné, la politique départementale en matière d'ANC varie beaucoup selon les caractéristiques locales propres à chacun d'entre eux. En clair, certains élus redoutent qu'une décision politique « de haut niveau » puisse bloquer leurs prérogatives et intérêts locaux.

De plus, le **CG et ses services n'ont pas nécessairement une vocation de gestionnaire**, étant plus concentrés sur l'aspect du financement et de l'administration des services. La même idée prévaut quant à une éventuelle assistance, autre que technique, que pourrait fournir un CG. Ainsi, l'assistance juridique utile à un grand syndicat départemental d'assainissement (voire éventuellement d'eau et d'assainissement) constituerait, pour un syndicat départemental, un travail à plein temps, nécessitant des connaissances précises et pointues sur le domaine de l'eau, de l'assainissement et des SPIC. Or, **le juriste du CG n'est pas nécessairement spécialisé dans ces questions** et devra partager son temps entre différents domaines d'expertise.

Avec les restrictions posées par le décret SATESE (cf. partie I – 2.2.1), le transfert prévu à l'article 73 de la LEMA de **l'assistance technique vers le syndicat mixte départemental ne peut**, dans la quasi-totalité des cas, **pas s'exercer**. Il faudrait alors que les services d'assistance technique des CG disparaissent et que leurs moyens soient transférés au syndicat de façon autonome au CG. Ceci est possible, mais entraîne un surplus de coûts de fonctionnement pour le syndicat, coûts qu'il faudra répercuter soit sur la redevance d'assainissement, soit sur les contributions des CT adhérentes. Par ailleurs, l'utilisation par un syndicat mixte des services d'assistance technique d'un CG membre du syndicat n'est pas compatible avec les processus de « quasi-régie » ou « in-house »⁷⁶.

Enfin, quelle que soit la forme retenue, **il apparaît essentiel de mettre en place des conventions entre le syndicat et d'une part, le CG (s'il n'en est pas membre) et d'autre part, l'AE concernée**. En effet, ces conventions permettraient d'inciter les collectivités actuellement gestionnaires de Spanc à transférer leurs compétences au syndicat, et surtout, elles assureraient la bonne adéquation entre les attentes du CG et de l'AE et le fonctionnement du syndicat.

En allant plus loin, il peut être envisagé, comme cela a été fait dans certaines régions françaises, de créer des syndicat interdépartementaux qui assureraient un soutien technique et juridique pointu (rendu possible par l'échelle pertinente de l'interdépartementalité), laissant au syndicat « départemental » le soin de la gestion concrète des missions actuelles du SPANC. L'idée dans ce cas ci étant toujours la même, à savoir permettre une optimisation des moyens par le regroupement géographique.

⁷⁶ Cette utilisation ne répondant pas aux exigences fixées par l'article 3 du Code des marchés publics.

L'intercommunalité est une chance pour la France. Chaque CT doit de façon indépendante se poser la question de la viabilité de son SPANC à moyen/long terme. Si cette viabilité devait ne pas être assurée ou bien si une réflexion montrait que la qualité du service rendu à l'utilisateur gagnerait à un regroupement, alors celui-ci constituerait une réponse adaptée et efficace aux enjeux modernes d'un service public communal tel que l'est l'assainissement.

3. Optimiser les moyens : créer un service unique de l'assainissement

Résumé

Présentation des enjeux

L'étude de terrain a mis en avant un certain nombre de carences dans le fonctionnement des SPANC. Ceux-ci peuvent-être résumés par un :

- manque de formation des « Spanceurs » ;
- manque de moyens techniques ;
- manque de soutien technique ;
- manque d'organisation des acteurs;
- manque de financement ;
- manque de reconnaissance ;
- manque d'uniformisation des pratiques.

Fusionner les services publics de l'assainissement repose sur l'idée qu'une mise en commun, sur un territoire donné, des moyens techniques, humains et financiers des services publics de l'AC et de l'ANC permettrait :

- d'améliorer la gouvernance des services de l'assainissement pour les élus ;
- d'optimiser, par sa connaissance globale, le zonage de l'assainissement d'une commune entre deux techniques équivalentes ;
- d'améliorer les performances environnementales et sanitaires des installations d'ANC couvertes;
- d'améliorer la sécurité juridique de l'ensemble des acteurs concernés ;
- de pérenniser l'emploi existant tout en créant un minimum de 6 000 emplois pérennes ;
- d'harmoniser et d'améliorer la qualité des prestations rendues à l'utilisateur sur un même territoire ;
- d'harmoniser et potentiellement diminuer le coût des prestations rendues à l'utilisateur sur un même territoire.

Néanmoins, créer un SUA poserait des problèmes quant:

- au statut juridique de l'installation d'ANC qui deviendrait un bien public en domaine privé;
- à la définition d'une redevance unifiée devant être assise sur un même service selon que l'on est en ANC ou en AC ;
- aux modalités budgétaires de prise en charge par le SUA du financement de la réhabilitation et de la construction des installations d'ANC ;
- à la distinction entre les charges imputables aux propriétaires et celles imputables aux locataires ;

Modalités concrètes de mise en œuvre

Une fois la décision de créer un SUA prise par l'assemblée délibérante, il reste à définir le régime sous lequel s'appliqueraient les compétences du service en ANC ainsi que les modalités de financement du service.

Quelle que soit la solution envisagée, un SUA doit, afin de permettre à l'ensemble des objectifs d'amélioration de la qualité du service mentionnés plus haut de se réaliser, répondre aux critères suivants :

- permettre une mise en commun des moyens techniques, financiers et humains des services actuels de l'AC et de l'ANC ;
- permettre la mise en place d'un budget unique ;
- permettre la mise en place d'une redevance unique d'assainissement ;
- permettre une égalité de traitement des usagers sur l'ensemble du territoire concerné ;
- permettre une hiérarchisation des obligations de réhabilitation par une meilleure prise en compte des critères environnementaux et / ou sanitaires ;
- permettre la prise en charge par le SUA de la réhabilitation, de la construction et de l'entretien des installations d'ANC.

Modalités de financement

Concernant le financement deux idées s'imposent :

- D'une part, le fonctionnement du service, à savoir la compétence « contrôles » et « entretien » pour l'ANC, doit être financé par une redevance d'assainissement commune à celle appliquée aux usagers en AC. Différents calculs permettent d'affirmer, sous réserves des dispositions locales, que cette solution est viable moyennant peu ou pas d'augmentation des coûts pour les usagers. Cette redevance est imputable à l'utilisateur du service, sur le modèle de la redevance d'assainissement en AC actuellement.

- D'autre part, concernant le financement par le SUA des réhabilitations et des constructions neuves, les usagers couverts par ces compétences devront s'acquitter, tout comme les usagers se raccordant aux réseaux d'AC, d'une « participation à la première installation » (PPI) sur le modèle de la PRE en AC. Le montant de cette PPI doit être égal pour l'ensemble des usagers, qu'ils soient en AC ou en ANC et imputable au propriétaire, sur le modèle de la PRE actuelle en AC, l'installation d'ANC étant un élément de viabilité du logement.

Cette PPI permet de couvrir un maximum de 80% des coûts d'une installation d'ANC. Les 20% restant peuvent être financés :

- par les gains et économies d'échelle résultant de la fusion ;
- par une redevance spécifique ;
- par l'emprunt, ce qui revient à transférer ces coûts sur l'ensemble des usagers par le biais de la redevance unifiée ;
- par la création d'un fonds spécifique à la réhabilitation alimenté par un ensemble d'acteurs.

Régimes de mise en place des compétences d'ANC du SUA

Trois scénarios sont proposés :

Première solution : Mise en place volontaire

Le SUA est créé, suite à une décision indépendante de l'assemblée délibérante, sur le territoire d'une CT. L'application des différentes compétences est conditionnée par la signature, entre le SUA et l'utilisateur, d'une convention et l'inscription, pendant la durée de validité de la convention, de l'installation aux hypothèques. Cette convention fixerait les modalités de la prise en charge des installations, de l'exploitation, de l'accès à la propriété, du paiement des redevances ainsi qu'une limite de temps à l'ensemble de l'intervention du service, le tout sous maîtrise d'ouvrage publique afin que le service puisse effectuer les travaux de réhabilitation ainsi que les opérations liées à la compétence « entretien ».

Plus simple des trois scénarii à mettre en place, cette solution présente deux inconvénients majeurs:

- désavantages fiscaux pour le service et l'utilisateur en cas de réhabilitation ;
- problèmes liés au caractère volontaire de l'adhésion au service qui annulerait une grande partie des bénéfices attendus de la mise en place d'un SUA, et notamment :
 - o la connaissance et maîtrise « globale » de l'assainissement par un seul service public sur un territoire donné ;
 - o l'impossibilité de mettre en œuvre une redevance unifiée d'assainissement.

Deuxième solution : Mise en place obligatoire

Le SUA est créé suite à une décision indépendante de l'assemblée délibérante, sur le territoire d'une CT. La création d'un SUA implique la mise en œuvre immédiate d'une servitude imposée par la loi à l'ensemble des installations d'ANC qui de fait, transfère leur responsabilité (et les obligations de remise aux normes liées) au SUA. Ainsi, le SUA exerce l'ensemble de ses compétences sur l'ensemble du territoire de la CT.

Bien que cette solution permette aisément de répondre aux critiques faites à la première, celle-ci présente une faiblesse majeure : par le transfert de responsabilité au SUA, celui-ci se verrait dans l'obligation d'effectuer un nombre très, voire trop, important de réhabilitations sans pouvoir hiérarchiser leur priorité. Par ailleurs, de nombreux services feraient face à des problèmes budgétaires ne leur permettant pas d'assurer de telles obligations.

Troisième solution : Mise en place graduelle et progressive

Le SUA est créé, suite à une décision indépendante de l'assemblée délibérante, sur le territoire d'une CT. Il exerce de fait, à l'aide d'une servitude imposée par la loi à l'ensemble des installations concernées suite à une déclaration d'utilité publique, les compétences d'AC et, en ce qui concerne l'ANC, les compétences « contrôles » et « entretien » (qui comprend le renouvellement des installations). Ce premier périmètre englobant l'ensemble des usagers de la CT concernée permet la mise en place d'une redevance unifiée assise sur les coûts de fonctionnement du service.

Par ailleurs, la CT devra, à l'aide de son zonage d'assainissement, délimiter un périmètre dans lequel le SUA sera responsable et financera les réhabilitations ainsi que les constructions neuves. Ce zonage doit être effectué en fonction des urgences sanitaires et / ou environnementales à réhabiliter afin de pouvoir prioriser les travaux.

Enfin, et par souci d'égalité de traitement des usagers, il leur est rendu possible, s'ils ne sont pas initialement couverts par le SUA, de s'abonner à ce dernier sur la base du volontariat. Cette adhésion n'est envisageable que si et seulement si leurs installations présentent des risques sanitaires et / ou environnementaux rendant une réhabilitation incontournable. En cas d'adhésion, les mêmes modalités de participation au financement des travaux leur sont applicables.

Cette solution présente plusieurs avantages :

- elle permet une prise en compte globale de la question de l'assainissement sur une CT ainsi qu'une amélioration sensible de la qualité du service rendu à l'utilisateur ;
- elle permet la mise en place d'une redevance d'assainissement commune à l'ensemble des usagers, qu'ils soient en ANC ou en AC ;
- elle permet de hiérarchiser les réhabilitations selon des critères environnementaux et / ou sanitaires, tout en évitant d'avoir à financer un nombre trop important dans un laps de temps trop restreint.

3.1. Introduction

La cohérence d'une fusion des services publics de l'ANC et de l'AC se justifie par l'idée que ces deux services répondent à une même préoccupation, celle d'éliminer une charge de pollution dans des eaux usées avant leur rejet dans le milieu naturel. Ces deux techniques d'assainissement présentent en effet de nombreux points communs qu'il serait, aux dires des acteurs rencontrés, « dommage » de ne pas exploiter à l'avantage de tous. Au niveau technique, l'interopérabilité des agents du Service unique de l'assainissement (SUA) ne présenterait ainsi « pas de difficultés insurmontables ».

La question « naturelle » qui se pose suite à ce constat est celle de l'intérêt à différencier ces deux services publics. La seconde loi sur l'eau ainsi que la LEMA développent clairement l'idée que l'intérêt général nécessitait la création d'un service public de l'ANC, tout comme il en existait un pour l'AC. Ces deux techniques concourent ainsi aux mêmes objectifs, ici non plus techniques, mais sociétaux.

Or, comme l'a montré la première partie de ce rapport, les SPANC connaissent un certain nombre de difficultés dans leur mise en œuvre ainsi que dans leur travail au quotidien. Ces difficultés créent des distorsions dans la qualité du service rendu au particulier, à l'intérieur du périmètre de l'ANC, mais également vis-à-vis des particuliers raccordés aux réseaux collectifs.

Se référant à la similarité entre le travail de la gendarmerie et celui de la police nationale, services désormais regroupés, de nombreux acteurs demandent que le même raisonnement soit appliqué aux deux services de l'assainissement, à savoir **un regroupement dans l'intérêt d'une optimisation et d'une efficacité accrue pour améliorer et harmoniser la qualité du service rendu à l'usager.**

A la lumière de ces éléments, la présente partie vise à analyser, du point de vue de l'ANC, les avantages que la création d'un SUA apporterait, ses limites, ainsi que différentes pistes pour une mise en place éventuelle.

3.2. Service unifié de l'assainissement : cadre idéal

Les caractéristiques suivantes dessinent le cadre permettant d'atteindre l'ensemble des objectifs défendus par la création d'un SUA dans lequel celui-ci devrait s'inscrire :

- maintien de la compétence communale et des règles de mise en œuvre du service (délibération, consultation de la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) etc.) ;
- mutualisation de l'ensemble des moyens techniques, financiers et humains ;
- création d'un budget commun ANC / AC pour le service ;
- mise en place d'une redevance unique pour l'ensemble des usagers du service
- compétence « entretien » et « réhabilitation » obligatoire en matière d'ANC pour le SUA.

La présente partie s'attache ainsi à définir la faisabilité de leur mise en place ainsi que les modalités concrètes de leur réalisation.

3.3. Quelles seraient les conséquences de la création d'un SUA ?

La création d'un SUA transformerait profondément le paysage de l'assainissement en France en substituant à deux services publics distincts un nouveau-né de leur fusion. C'est pourquoi il est essentiel d'en mesurer chaque apport positif ou négatif à sa juste valeur afin que l'élu responsable puisse faire, ou non, le choix de sa création en toute connaissance de cause.

3.3.1. Apports positifs

La création d'un SUA répond à une attente des acteurs « du terrain ». Certes, face aux problèmes concrets que poserait sa mise en place, tous ne l'appellent pas de leurs vœux (cf. *infra*). Toutefois, il apparaît clairement que des usagers aux « Spanceurs », en passant par les professionnels du secteur, cette possibilité semble, dans son principe, faire la quasi unanimité tant les problèmes décrits pèsent sur le fonctionnement des SPANC (cf. *supra*). La présente partie expose ainsi, par thème, les apports positifs qu'un SUA apporterait à l'ANC, aux usagers ainsi qu'à l'AC.

3.3.1.1. Gouvernance

L'existence de deux services de l'assainissement distincts pose un réel problème à de nombreux élus. Responsables des deux services, ceux-ci considèrent, notamment dans les petites communes rurales, que le fait de devoir procéder à deux votes de budgets annexes séparés, en fonctionnement et en investissement, est une « aberration », sans compter les éventuelles procédures ou complications liées à la délégation ou à l'exploitation en régie. **Organiser deux services différents à la même fin - l'assainissement - est une complexité inutile pour de nombreux maires aux compétences, responsabilités et attributions déjà lourdes.**

Les élus considèrent également qu'une fusion aurait l'avantage de leur permettre une **amélioration du pilotage de la problématique de l'eau sur leur territoire.** En effet, deux services différents entraînent une dichotomie de traitement des habitants d'une même commune et rend une prise en compte globale de la question de l'eau et de l'assainissement plus difficile.

Au-delà même de ces points, disposer d'un seul et unique budget pour l'ensemble des habitants d'une commune (ou d'un EPCI) permettrait au gestionnaire de **rationaliser ses coûts**, indépendamment de la question de l'unification des redevances et des compétences. Ne plus avoir qu'un seul local, une seule voiture, deux ordinateurs au lieu de trois, partager un/une secrétaire, etc., induirait nécessairement de grandes **économies d'échelles** qui à elles-seules justifieraient déjà la fusion. **Un des problèmes majeurs des SPANC étant leur manque de viabilité financière, une mesure leur permettant d'économiser sur les coûts fixes n'est pas à négliger.**

Un SUA relevant d'un budget unique présente également l'avantage important de permettre une **planification budgétaire pluriannuelle** plus développée (volume budgétaire plus important) et **d'optimiser les investissements et les amortissements** en permettant une variabilité accrue des flux de trésorerie en fonction des besoins du service. Le manque de trésorerie de nombreux SPANC pourrait, par la création d'un SUA, trouver une solution en s'ajustant avec celle dégagée par les services de l'AC. Ceux-ci disposent en effet d'une redevance annuelle, donc stable, pérenne, planifiable, et généralement plus conséquente que celle de l'ANC, ce qui confère une latitude plus importante au service.

Enfin, unifier les services de l'assainissement revient à intégrer l'ANC dans les réseaux, schémas directeurs de type SAGE/SDAGE⁷⁷, contrats de rivières etc. Il en résulterait une meilleure prise en compte de l'ANC dans ces politiques ainsi qu'une plus grande visibilité face à l'AC, qui ne peuvent que contribuer à **améliorer la vision générale** qu'en ont les français et les acteurs concernés. Par ailleurs, parallèlement aux propositions relatives à la mise en place de réseaux internes aux SPANC (cf. partie I – 3.5.), l'ANC gagnerait à être intégré dans un système efficace et « maillé » de longue date sur le territoire français.

3.3.1.2. Urbanisme / Environnement

En matière d'urbanisme, la création d'un SUA présenterait les avantages suivants :

- **Optimisation du zonage par une connaissance centralisée et unique de l'ensemble des enjeux et problématiques liés à l'assainissement.** Cette optimisation, notamment économique, permettrait d'effectuer un choix rationnel entre l'AC et l'ANC sur la base d'une connaissance précise des coûts et critères environnementaux du secteur. Par exemple, de nombreuses aides des AE sont liées aux objectifs fixés par la DCE : une station d'épuration n'affectant pas le milieu de façon significative bénéficiera de moins de subventions et pourra coûter proportionnellement plus cher à la communauté qu'une solution d'ANC (sous réserve bien évidemment que celle-ci soit viable). Un service unifié pourra ainsi déterminer plus efficacement ses choix de zonage en tenant compte de l'ensemble des critères environnementaux, sanitaires et économiques.
- A l'inverse, de nombreux cas ont été mentionnés tout au long du travail préparatoire à ce rapport, où des solutions d'AC, dont beaucoup font moins de 200 EH, ont été préféré à l'ANC alors que celui-ci semblait pourtant plus avantageux. **Permettre l'orientation des choix d'assainissement vers certaines solutions intermédiaires de type ANC regroupé ou semi-collectif plutôt que vers une petite station de traitement des eaux usées** serait également une avancée facilitée par la création d'un SUA. A ce propos, un commentateur avisé de la situation rurale française a dit que « l'avenir du monde rural est dans la fosse “commune” ». En effet, ces solutions permettraient de résoudre de très nombreux conflits d'intérêt pouvant exister dans certaines CT rurales où, pour des raisons politiques, il « faut à tout prix que l'adjoint au maire soit raccordé, alors même qu'il est à des centaines de mètres du réseau ». Un SUA faciliterait leur essor.
- Enfin, **le SUA améliorerait la gestion des matières de vidange** qui fait encore souvent défaut. Que ce soit par la voie de l'AC ou de l'ANC, la gestion des matières

⁷⁷ Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, Schéma directeur d'aménagement et de gestion de l'eau

de vidange issues du processus d'assainissement doit être la même. Un service unifié permettrait une prise en charge centralisée de l'ensemble de ces matières sur le territoire concerné ce qui renforcerait la cohérence des schémas départementaux en la matière et en assurerait une meilleure prise en charge.

3.3.1.3. Amélioration et sécurisation des processus mettant en jeu la responsabilité des acteurs

Le SUA permettrait de sécuriser l'ensemble des acteurs et processus de l'ANC. Ainsi, le règlement de service sera accepté tacitement par le paiement de la facture d'eau par l'utilisateur (sur le modèle de l'AC) et donc implicitement connu et accepté par celui-ci. En intégrant aux règlements de service d'un éventuel SUA un ensemble de dispositions sécurisant les SPANC (cf. partie I – 3.6.), le SUA permettrait d'améliorer sensiblement l'impact juridique des SPANC⁷⁸.

Par ailleurs, un SUA pourrait avoir l'obligation d'assurer les compétences « réhabilitation » et « entretien ». Ceci entraîne une série de conséquences apportant, elles aussi, plus de sécurité dans les processus de l'ANC :

- Si le SUA prend à son compte la compétence « entretien », celle-ci s'appliquera obligatoirement à l'ensemble des installations sur son territoire. **Une installation entretenue et vidangée présente moins de risques de défaillance et aura une durée de vie supérieure** à une installation faisant uniquement l'objet d'un contrôle de bon fonctionnement tous les quatre à huit ans. Ainsi, non seulement cette mesure permettrait d'améliorer l'impact environnemental et sanitaire des installations d'ANC, mais le surcoût initial généré par l'obligation de facturer une redevance supplémentaire à l'utilisateur pour la compétence « entretien » devrait logiquement être amorti par l'allongement de la durée de vie de son installation et par la diminution des interventions d'urgence.
- De plus, en rendant obligatoire la compétence « réhabilitation », **le SUA permettrait d'améliorer le respect des « règles de l'art » dans la pose et dans la conception des installations d'ANC**, contribuant par là-même à réduire leur impact environnemental, sanitaire et économique. En effet, si le service public prend à sa charge la réhabilitation, il devra appliquer les règles de la loi sur les maîtrises d'ouvrages publics⁷⁹, le DTU pourrait devenir un fascicule du cahier des clauses techniques générales applicables aux marchés publics de travaux (et entrerait donc dans le champ du décret relatif à la normalisation ce qui le rendrait accessible gratuitement) etc. Ces évolutions entraîneraient certainement un contrôle plus poussé du SUA sur les concepteurs et installateurs et une garantie supérieure de la qualité du travail effectué.

⁷⁸ La création d'un SUA suppose la suppression des SPANC en tant que service public distinct. Dans un souci de clarté et de compréhension, nous maintenons néanmoins l'utilisation du terme « SPANC ». Les différentes mesures s'appliqueraient ainsi bien aux agents du SUA chargés de l'ANC et serviraient à résoudre les problèmes décrits dans la première partie de ce rapport.

⁷⁹ Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

3.3.1.4. Emploi / formation

Un SUA pourrait générer des gains potentiels sur l'emploi (cf. encadré 1). Cet argument est essentiel dans la réflexion sur la pertinence de créer des SUA. Toutefois, au-delà des éléments chiffrés détaillés dans l'encadré, le SUA présenterait les avantages suivants en terme d'emploi et de formation :

- Le SUA permettrait de **pérenniser l'emploi** de nombreux SPANC « sur-dotés » pour faire face à la vague de diagnostic de l'existant. En effet, dès 2013, ces diagnostics doivent être terminés ce qui enlèvera une part importante de la charge de travail des SPANC, celle-ci allant nécessairement se concentrer sur les contrôles de conception et de bon fonctionnement. De plus, ces derniers vont, en 2013, voir leur périodicité passer à huit ans maximum ce qui contribuera également à diminuer la charge globale de travail des SPANC.
- La similitude des compétences nécessaires à l'action en ANC et en AC permettrait, dans le cadre du SUA, aux agents du service de **développer leurs connaissances théoriques et pratiques** dans les deux domaines de façon complémentaire. Un autre aspect pouvant avoir son importance et cité tel qu'entendu d'un « Spanceur » est celui de la **diversification des tâches** : « Nos services gèrent l'ANC et l'AC en commun depuis 1999 et les multi-compétences qu'il faut mettre en œuvres permettent aux agents de changer un peu d'air quand ils en ont plein la fosse ».
- Evoluer dans un service unifié, donc nécessairement plus important en taille, permettrait de **proposer des perspectives d'avenir** à de nombreux « Spanceurs » qui, à l'heure actuelle, ne peuvent réellement en avoir au vu de la taille et de la configuration des SPANC. Ce point est important car il ouvre des **possibilités accrues de formation**.
En effet, les avantages certains d'un SUA en terme d'emploi seraient complétés par une **attractivité renforcée des métiers de l'assainissement** et donc, une meilleure offre de formation. Celle-ci se concentre à l'heure actuelle essentiellement sur l'AC (cf. partie I – 2.1.3.2), notamment dans les filières de type Bac pro, BTS, DUT etc. En unifiant les services de l'assainissement, ces formations devront nécessairement améliorer la prise en compte de l'ANC dans leurs modules et contribueront à améliorer le niveau général de formation des « Spanceurs ».

Encadré 1 : Impact potentiel sur l'emploi de la création de SUA

Quel est le potentiel d'emploi de l'ANC et comment les SUA influeraient-ils sur ce volume? La réponse à ces questions nécessite de disposer d'un certain nombre d'éléments chiffrés concernant les différents aspects de l'ANC qui seraient affectés par la création de SUA :

- Concernant les réhabilitations :
 - nombre d'installations non-conformes à réhabiliter d'ici à décembre 2016, soit l'échéance fixée par la LEMA ;
 - rythme actuel de réhabilitation ;
 - nombre de réhabilitations possibles par an et par ETP⁸⁰.
- Concernant la compétence « entretien » :
 - Nombre d'installations faisant actuellement l'objet d'un entretien régulier ;
 - périodicité moyenne de l'entretien ;
 - nombre de « visites d'entretien » possibles par an et par ETP ;
 - nombre d'installations couvertes par les SUA qui seraient créés⁸¹.

A l'aide de ces données, il est possible d'effectuer les calculs suivants sur les gains en termes d'emplois :

- Gains d'emplois annuels potentiels liés à un respect des objectifs de réhabilitation :

[(Total des installations à réhabiliter (T) / nombre d'années d'ici à 2016) –
rythme actuel des réhabilitation (R)] /
nombre de réhabilitations possibles par an et par ETP (Ra)

$$(T/7 - R) / Ra$$

- Gains d'emplois annuels potentiels liés à l'entretien régulier des installations suite à la création d'un SUA :

[(nombre d'installations couvertes par les SUA (N) / périodicité moyenne
d'entretien (P)) - nombre d'installations faisant actuellement l'objet d'un

⁸⁰ « Equivalent temps plein »

⁸¹ A l'inverse des réhabilitations qui doivent être terminées sur l'ensemble du parc d'ici à 2016, la compétence entretien n'est pas obligatoire à l'heure actuelle, mais le deviendrait en cas de SUA. Ceci entraîne la nécessité de connaître le nombre d'installations couvertes par de futurs SUA afin de pouvoir calculer l'incidence en terme d'emplois.

$$\frac{\text{entretien régulier (E)] /}{\text{nombre de « visites d'entretien possibles par an et par ETP (Y)}} \\ (N/P - E) / Y$$

Or, force est de constater **que faute d'éléments statistiques précis et faute de connaissances sur le comportement futur des différents acteurs concernés, il n'est pas possible d'établir un calcul précis et objectif de ces gains potentiels.** En effet, aucune de ces données n'est disponible de façon fiable au niveau national. Si l'on ajoute le manque d'harmonisation sur le contenu de ces éléments, notamment la compétence « entretien », il n'est donc pas permis de conclure rigoureusement quant à d'éventuels gains d'emplois.

Toutefois, il est possible, en se basant sur des ordres de grandeur communément relayés et acceptés par les acteurs concernés, d'établir certaines estimations dont on peut légitimement penser qu'elles s'approchent de la vérité :

Ainsi, selon une étude menée en 2006 par le BIPE⁸², l'ensemble des recrutements estimés entre 2006 et 2010 devrait atteindre le nombre de 5 000. La société EPARCO estime quant à elle les besoins en emplois liés à la réhabilitation à 6000, suivis par ceux liés à l'activité de diagnostic avec 1 250, puis à l'activité de contrôle avec 600 et enfin au contrôle de conception avec 90, soit un total d'environ 8000 emplois.

D'une façon générale, il est possible de se baser sur l'hypothèse qu'il y aura à terme 4 millions d'installations d'ANC en France, dont plus de 80% sont ou seront à réhabiliter⁸³ d'ici à 2016 en respectant les échéances fixées par la LEMA, soit sept années. En arrondissant, l'on obtient un chiffre de 450 000 réhabilitations/an. Le rythme actuel est de l'ordre d'environ 100 000 installations/an. Il reste donc 350 000 installations à réhabiliter en plus chaque année. En prenant l'hypothèse qu'une réhabilitation occupe trois techniciens pendant deux jours⁸⁴, il faudrait donc 6 jours de travail effectif pour effectuer une réhabilitation. Sachant qu'un technicien travaille 200 jours/an, le nombre d'emplois pérennes créés d'ici à 2016 serait de :

$$(350\ 000 \times 6) / 200 = 10500$$

Ce chiffre représente, sous réserve de l'ensemble des précautions d'interprétation formulées, une fourchette haute maximale d'emplois pouvant être générés par l'application stricte des objectifs de la LEMA. **Un chiffre plus proche de la réalité se situerait ainsi certainement dans une fourchette allant de 6000 à 10500 emplois.**

Quoi qu'il en soit, il est certain que **la création de SUA permettrait d'une part, de pérenniser un maximum d'emplois existant, et d'autre part, d'accélérer le rythme des réhabilitations ce qui nécessairement entraînera des créations d'emplois.**

⁸² Réalisation d'une enquête sur l'évolution de l'offre d'emploi dans le secteur de l'eau et d'une identification des stratégies d'action, rapport final, 14 novembre 2006, BIPE. Cette étude fait part des mêmes problèmes d'accès à la donnée brute et part de l'hypothèse d'un renouvellement maximal du parc de l'ANC.

⁸³ La réglementation technique en vigueur actuellement date des années 1980. Or, d'après le GRAIE, environ 80% des installations d'ANC existantes ont été construites avant ces années, ce qui de fait rendrait environ 80% du parc non-conforme et donc, à partir de 2013, potentiellement réhabilitable.

⁸⁴ Donnée BIPE non vérifiable

Le même raisonnement peut être utilisé pour la compétence « entretien ». En se basant sur les hypothèses que l'entretien comprend uniquement la vidange, que sa périodicité est d'une vidange tous les 4 ans, qu'un ETP effectue 4 vidanges par jour et que l'ensemble des SPANC créent un SUA (donc que l'ensemble des installations d'ANC font l'objet d'un entretien régulier), il est possible d'estimer la fourchette haute maximale des gains d'emplois réalisables. L'on a ainsi :

1 million de vidanges/an, soit 5000 vidanges par jour ouvré (1 mio / 200) soit, pour 4 vidanges par jour et par ETP, 1250 emplois.

En appliquant les mêmes précautions d'utilisation à ces chiffres qu'à ceux concernant la réhabilitation, et notamment le fait que des vidanges sont actuellement effectuées et qu'à ce titre, il n'y aurait pas d'emplois générés sur les installations couvertes, la fourchette haute de **1250 emplois générés par la compétence « entretien »** permet de se faire une idée générale du gain potentiel d'emplois que le SUA apporterait.

Par ailleurs, ces données ne tiennent pas compte des emplois induits qui seraient créés en cas de programme massif de réhabilitation et de la prise de compétence « entretien » obligatoire. **L'effort à fournir sur la formation (cf. partie I – 3.4) ainsi que l'accélération de ces efforts qu'induirait la création d'un SUA contribueront très certainement à la création d'emplois⁸⁵.**

D'une façon générale, bien que les gains d'emplois potentiels générés par la création de SUA ne soient pas quantifiables de façon rigoureuse, **il est certain que les SUA pourraient entraîner la création d'au moins 6000 emplois qualifiés pérennes dans le secteur porteur des métiers de l'environnement.**

3.3.1.5. Prix du service et égalité de traitement des usagers

Bien que le SPANC soit un SPIC et à ce titre financé par une redevance couvrant le service rendu⁸⁶ qui, selon les caractéristiques du SPANC, peut différer, il n'est pas impensable de défendre l'idée d'une **égalité de traitement des usagers face à l'assainissement au sein d'un même territoire administratif**. Qu'il soit en ANC ou en AC, l'utilisateur est avant tout habitant d'une commune et de nombreux acteurs appellent de leurs vœux la possibilité d'unifier les tarifs de la redevance liés à l'assainissement, argumentant qu'**il s'agit de deux techniques procédant d'un même service rendu à la même communauté**. La partie II - 1.4.2 analyse la faisabilité concrète d'une redevance unique en cas de SUA, mais celle-ci, tout en tenant compte de certains particuliers qui en seraient nécessairement lésés (notamment ceux ayant déjà effectués leurs travaux), constituerait un

⁸⁵ Il doit être noté que ces emplois contribueraient à équilibrer un solde général potentiellement déficitaire suite aux pertes d'emplois des SPANC que la création de SUA entraînerait. Il ne faut ainsi pas confondre les emplois générés par l'accélération du rythme des réhabilitations, qui sont en majorité des emplois de PME, avec certaines pertes d'emplois éventuelles de « Spanceurs » qui feraient les frais d'une mise en commun ainsi que d'une optimisation des moyens techniques et humains au sein du SUA. Toutefois, ces pertes d'emplois liées aux restructurations internes des services de l'assainissement devraient être limitées.

⁸⁶ Cf. partie I – 2.1.1 encadré 1

signal fort allant dans le sens de l'égalité des citoyens face à l'assainissement pour une majorité d'utilisateurs.

Par ailleurs, un même budget ainsi qu'un même redevance permettrait de **résoudre les frustrations et injustices ressenties par certains utilisateurs en ANC** liées au fait que l'AC est, de fait, plus subventionné et aidé que l'ANC

Concernant l'investissement initial et les réhabilitations, une fusion des services pourrait amener une réduction des coûts totaux à supporter par l'utilisateur (cf. partie II – 1.4.2)

Enfin, **un SUA permettrait l'optimisation des aides et subventions** perçues par les deux services actuels. Il est ainsi certain qu'**un SUA facilitera leur obtention ainsi que la péréquation entre les utilisateurs**. De nombreuses AE subventionnent les réhabilitations regroupées ou sous maîtrise d'ouvrage publique, modalités qui seraient facilitées par la création d'un SUA.

3.3.2. Obstacles et interrogations sur le SUA

Malgré la reconnaissance par une grande majorité d'acteurs de l'ANC des améliorations sensibles que pourrait apporter le SUA, beaucoup d'entre eux doutent, face aux obstacles et à la complexité de sa mise en œuvre, de la faisabilité d'une telle création. Les différents points qui suivent mettent en lumière les entraves essentielles à cette mise en place.

3.3.2.1. Création du SUA, vers une autre culture du service public

Le premier, et vraisemblablement le point essentiel différenciant le service public de l'ANC de celui de l'AC est la place qu'occupe l'utilisateur. En AC, celui-ci est quasiment « absent » du processus. Une fois la chasse d'eau tirée, l'utilisateur ne se préoccupe plus de son assainissement. A l'inverse, l'utilisateur non raccordé assainit son eau à l'aide d'une installation qu'il possède, qu'il doit entretenir et dont il détient la responsabilité. Cette différence fondamentale se reflète dans les modes opératoires et façons de procéder de deux services publics. **Le SPANC joue un rôle éminemment social dans sa relation avec l'utilisateur, alors que le service public de l'AC ne rentre quasiment jamais en contact direct avec lui.** (cf. partie I – 2.1.3.2 encadré 2) Arriver, en vue d'un éventuel SUA, à surmonter cette différence d'approche et de culture serait assurément un élément fondamental de sa réussite.

3.3.2.2. Bien public en domaine privé

En cas de fusion des services et de la prise de compétence « réhabilitation » par le SUA, se pose le **problème majeur et central du statut de l'installation d'ANC**. Actuellement, celle-ci est un bien privé sur un domaine privé, la LEMA n'ayant autorisé le SPANC à pénétrer sur la propriété privée que pour effectuer les différents contrôles, et encore, moyennant certaines précautions comme l'obligation de notifier à l'utilisateur au préalable sa venue.

Or, la prise de compétence « réhabilitation » par le service public, quel qu'il soit, renvoie à la question de la nécessaire propriété publique de l'installation⁸⁷. Si cette possibilité existe pour d'autres services publics (compteurs d'eau, compteur EDF etc.), la dimension d'une installation d'ANC et l'importance que prend toute action sur celle-ci induisent une problématique toute autre pour l'utilisateur.

En effet, le SUA serait obligé d'établir, par une servitude d'utilité publique sur l'installation de l'utilisateur (cf. infra), le privant par là-même d'une partie de sa propriété, mesure pouvant être interprétée par le particulier comme une forme d'expropriation.

Il pourrait paraître étrange que l'utilisateur s'en émeuve, car dans la pratique, rien ne changerait pour lui. Le SPANC peut dès maintenant pénétrer sur sa propriété privée, les règles d'entretien de son installation et les contraintes qui y sont liées (interdiction de construire dessus, distances minimales à respecter etc.) seront les mêmes, tout comme la gêne occasionnée par une éventuelle réhabilitation (qui peut en l'état de la réglementation déjà lui être imposée). Ne serait au final réellement modifiée que la propriété « abstraite » de son installation. Néanmoins, et au-delà même des problèmes juridiques qu'une telle solution pose, **il est nécessaire d'insister sur l'extrême sensibilité de ce sujet**. Si le SUA doit voir le jour, il se doit de communiquer efficacement avec l'utilisateur pour lui en présenter les avantages et lui apporter des garanties, faute de quoi celui-ci en rejettera l'idée au nom du droit à la propriété privée.

3.3.2.3. Intérêts collectifs contre liberté individuelle

Dans un même ordre d'idées, les décisions du SUA devront, pour l'application des différentes compétences liées à l'ANC, s'imposer à l'ensemble de la population de son territoire⁸⁸. **La liberté individuelle d'un particulier de pouvoir choisir ses prestataires et de décider d'entretenir ou non son installation en serait restreinte**. Cette restriction se ferait au nom de l'amélioration des services publics et du bien être individuel et collectif. **Certes justifiée et compréhensible - au nom de l'intérêt général – la restriction d'une liberté n'est pas un sujet anodin et pèsera de tout son poids dans le choix qu'entreprendrait un élu de recourir ou non au SUA.**

3.3.2.4. SUA : un service public amélioré au prix de moyens supplémentaires à mettre en œuvre

L'attribution obligatoire de compétence au SUA pour l'entretien des installations sous-entend que celui-ci dispose de moyens, notamment techniques, lui permettant de faire face à ses obligations.

La compétence « entretien » qui serait rendue obligatoire nécessite ainsi que le SUA assure les vidanges et l'élimination de ses sous-produits. Or, l'élu doit être conscient qu'à moins de déléguer cette compétence, celle-ci nécessite de lourds moyens ainsi qu'une série d'autorisations administratives demandant un suivi administratif important. Non seulement les moyens humains et techniques à mettre en œuvre devront être renforcés, mais les

⁸⁷ Cf. partie 1.4.1.5.

⁸⁸ Cf. partie II – 1.4.

responsabilités du SPANC et de l'élu seront également plus importantes. **Mettre en place un service public gérant uniquement les contrôles n'entraîne pas les mêmes conséquences financières, humaines et juridiques qu'une maîtrise d'ouvrage publique pour les réhabilitations et la mise en œuvre de la compétence « entretien ».**

Par ailleurs, les textes actuels ne définissent pas de façon satisfaisante les modalités d'exercice de la compétence « entretien ». Quelle périodicité ? Quels critères contrôler ? etc. Si cette compétence venait à devenir obligatoire, **il ne faudrait pas réitérer l'erreur commise avec la notion de « conformité », à savoir laisser une latitude d'interprétation trop grande aux agents présents sur le terrain.** L'un des objectifs dans la création d'un SUA est de justement permettre une égalité et une harmonisation dans le traitement des usagers tout en améliorant la qualité du service rendu.

D'une façon générale, **la mise en place d'un SUA aura ainsi pour conséquence l'augmentation importante des compétences du SPANC actuel** et nécessitera une préparation et une planification circonstanciées. Créer un SUA revient, pour la compétence ANC, à permettre au SPANC de contrôler l'ensemble des processus et possibilités offertes par la législation dans l'idée d'une amélioration de la qualité du service rendu. Son corolaire est **la nécessité pour la nouvelle structure de disposer de moyens adaptés** pour y faire face.

3.3.2.5. SUA : Nécessité de mesures transitoires

D'un point de vue pratique, la mise en œuvre d'un éventuel SUA ne peut se faire sans adopter de mesures transitoires et sans régler des problèmes structurels en amont.

Ainsi, si un SUA est créé dans une commune, la compétence et la responsabilité des réhabilitations à entreprendre seront automatiquement transmises au service. Or, ce transfert pose différents problèmes pratiques :

- Comment gérer les cas de particuliers ayant effectué leurs travaux de réhabilitation, sans aides ni financements, conformément aux injonctions du SPANC remplacé par le SUA ? Ceux-ci risquent fort de se sentir lésés par les nouvelles possibilités auxquelles ils n'auront pas eu accès.
- Comment faire face, pour le service, à l'afflux de demandes de réhabilitation une fois le SUA créé ? En effet, le SUA ne pourra pas refuser une réhabilitation à partir du moment où une installation a été déclarée non conforme. Or, il semble évident que l'ensemble des particuliers ayant reçu un avis de non conformité préféreront attendre la création du SUA afin de pouvoir bénéficier des avantages techniques et financiers que celui-ci leur procurera pour réhabiliter leur installation.

De la même manière, la partie I – 2.4.1 a mis en avant les difficultés, notamment financières, qui résulteraient de la stricte application de la réglementation. Que ce soient les SPANC actuels ou le SUA, il ne leur est pas possible de réhabiliter l'ensemble du parc d'ANC non conforme. Il faudrait ainsi permettre au SUA de privilégier la réhabilitation des installations présentant un réel risque sanitaire ou environnemental selon une logique de programmation priorisée.

3.3.2.6. Prix / redevance

L'un des motifs principaux en faveur de la mise en œuvre d'un SUA - assurer l'égalité de traitement des usagers face à l'assainissement par la mise en place d'une redevance unique – en est également le principal obstacle.

Le principe d'une redevance qui couvre les coûts réels de fonctionnement du service ainsi qu'une partie des coûts d'investissement par le biais des amortissements pose le problème du mode opératoire en cas de fusion des services de l'AC et de l'ANC. S'il est envisageable d'instaurer une même redevance couvrant les coûts de fonctionnement du SUA, celle-ci va nécessairement entraîner une impression d'inflation des coûts pour les deux types d'usagers. Ainsi, les assujettis à la redevance d'AC actuelle pourraient voir leur facture augmenter⁸⁹, et les usagers de l'ANC devront accepter l'idée d'un transfert de leurs redevances actuelles sur leur facture d'eau jusqu'à présent exempte de coûts liés à l'assainissement.

Au risque d'un manque de compréhension et d'un manque de transparence des procédés qui ne manqueront pas d'être soulevés par les usagers, s'ajouteraient certains problèmes de budgétisation :

- comment inclure le principe de service rendu dans la nouvelle redevance ?
- Comment répartir le coût élevé de la réhabilitation ?
- Comment distinguer les charges imputables au propriétaire de celles redevables par le locataire ?
- Comment gérer les problèmes de trésorerie qui se poseront au SUA lorsqu'il devra avancer les frais pour les réhabilitations ?
- Doit-on répartir les différentes aides et subventions entre les deux « techniques » ou les globaliser ?
- Comment assurer une péréquation efficace et équitable entre les deux types d'usagers ?

3.3.2.7. Divers

Enfin, une série de problèmes « mineurs » se posent quant à la faisabilité d'un SUA :

- **le service ne peut être juge et partie.** Assurer la maîtrise d'œuvre et le contrôle de conception n'est ainsi pas possible, ces deux opérations devant être effectuées par deux entités différentes ;
- en cas de maîtrise d'ouvrage publique assurée par le SUA, le DTU pourrait devenir une norme obligatoire d'application ce qui, d'après le décret n° 2009 - 697 relatif à la normalisation, le rendrait disponible gratuitement sur internet (cf. partie I – 2.4.4.1). Or, si cela ne pose pas de problème pour les futurs SUA, les SPANC qui choisiraient

⁸⁹ Cf. partie II – 1.4.2

de ne pas fusionner dans un service unique y auraient également accès ce qui posera des problèmes de droit d'auteur.

3.4. SUA : mode d'emploi

La partie II – 1.3 a mis en exergue les avantages et inconvénients qu'il y aurait à la création des SUA. Si du côté des avantages on trouve la réponse globale à de nombreux dysfonctionnements soulevés par les acteurs « de terrain » et énoncés en première partie de ce rapport, les inconvénients d'une telle formule restent un obstacle majeur à sa mise en œuvre effective. C'est pourquoi **la présente partie s'attache à définir différentes options qui prévalent quant à une possible mise en pratique du SUA et à en définir les modalités, sans pour autant prétendre à l'exhaustivité d'analyse, notamment d'un point de vue juridique.** La mise en place d'un SUA devrait ainsi, le cas échéant, faire l'objet d'une étude économique et juridique poussée sur la base des arguments présentés dans ce rapport.

Ce faisant, il apparaît que par le biais de certaines modifications législatives et avec une volonté politique forte, **le SUA peut être effectif et performant pour un meilleur service rendu à l'utilisateur ainsi qu'à la communauté**, à condition que celui-ci réponde à trois nécessités interdépendantes qui peuvent être rapprochées des trois caractéristiques d'un service public:

- **principe de continuité** en permettant de rendre viables un certain nombre de SPANC ainsi qu'en améliorant le fonctionnement général du service public ;
- **principe d'égalité** en améliorant la qualité du service rendu à l'utilisateur et à la communauté et en permettant leur égalité de traitement face à l'assainissement ;
- **principe de mutabilité** en permettant la création d'un service public plus à même de répondre aux exigences nouvelles dans un but de préservation de l'environnement et de la salubrité publique.

Toutes dispositions et propositions de mise en œuvre pratique présentées ci-après visent à promouvoir **ces trois critères qui doivent impérativement être à la base d'une décision visant à créer un SUA.**

3.4.1. Gouvernance générale du SUA

3.4.1.1. La volonté de créer des SUA doit répondre à différentes nécessités interdépendantes :

Ces critères, ainsi que l'« esprit » de l'ANC (cf. introduction 1.2), entraînent une série de conséquences sur la gouvernance d'éventuels SUA :

- la création d'un SUA ne devrait pas être imposée à une CT ;
- un SUA devrait permettre la mise en place d'un budget unique des services de l'AC et de l'ANC.

- bien que tout à fait envisageable par la distinction au sein d'un service public (celui de l'assainissement) de deux missions (ANC et AC) pouvant être gérées de manière distincte, un souci de simplicité devrait conduire les élus responsables à préférer un mode de gestion identique de ces services ;
- un SUA devrait être investi de l'ensemble des compétences en matière d'ANC (contrôle, entretien et réhabilitation) ;
- les compétences du SUA devraient s'appliquer obligatoirement à l'ensemble des usagers présents sur le territoire
- un SUA devrait pouvoir instaurer une redevance commune sur les frais de fonctionnement du service, soit la compétence « contrôle » et « entretien » pour l'ANC ;

3.4.1.2. Créer un SUA, une décision qui doit être laissée à la discrétion de l'assemblée délibérante

L'article 72. de la Constitution pose le principe de la libre administration des CT pour l'exercice de leurs compétences. L'assainissement en fait partie, et bien que cette libre administration soit soumise aux conditions prévues par la loi, il serait mal avisé d'imposer la création d'un SUA aux élus pour les raisons suivantes:

- Tous les SPANC ne souffrent pas d'un manque de viabilité. Dans certaines régions, la grande majorité d'entre eux parviennent à délivrer un service de qualité pour un coût raisonnable. D'un point de vue technique, ceux-ci n'ont rien à gagner à une fusion. Compliquer la vie des SPANC opérationnels n'est pas le but recherché par une telle mesure.
- Dans le même ordre d'idée, certains SPANC ou certains services de l'AC présentent des caractéristiques techniques, humaines, géographiques etc. telles qu'une fusion des services ne contribuerait pas à en améliorer la qualité et risquerait, au contraire, de l'aggraver. Il est évident que dans ces cas là, la CT doit être en mesure de ne pas fusionner ses services.
- Définir une catégorie de CT qui doivent impérativement créer un SUA, voire imposer une telle création se heurterait à des oppositions politiques fortes et incontournables qu'il s'agit d'éviter afin de ne pas d'une part, donner l'impression de contourner la libre administration des CT et d'autre part, tuer dans l'œuf une possibilité qui peut dans certains cas être salutaire à l'ensemble des acteurs.
- Enfin, et d'une façon générale, ce rapport et cette partie en particulier visent à démontrer de façon objective les avantages contextuels qu'aurait l'autorité délibérante à prendre la décision de créer un SUA. En citant un interlocuteur rencontré à ce sujet, « ne faudrait-il ainsi pas simplement faire confiance à la sagesse des élus ? ».

3.4.1.3. A service unifié, budget commun

Certains SPANC souffrent d'un manque de viabilité financière qui se traduit par une série de conséquences néfastes au bon fonctionnement du service (cf. partie I). A ce titre, l'idée de créer un SUA repose sur la perspective qu'un service public élargi peut dégager des économies d'échelle sur ses frais fixes ainsi qu'une marge de manœuvre supplémentaire sur ses crédits d'investissement.

Or, pour ce faire, il est indispensable que le SUA puisse bénéficier d'un budget unique afin que l'ensemble de ses opérations puissent être comptabilisées et déduites d'un même compte. Non seulement cette possibilité entraînerait une simplification des procédures et des démarches pour les élus (un seul vote au lieu de deux, simplification des modalités de contrôle fiscaux et administratifs par exemple), mais elle permettrait surtout aux responsables de l'assainissement de disposer d'une vision d'ensemble claire et précise de celui-ci sur son territoire.

Pouvoir, pour une commune, mettre en place une budgétisation pluriannuelle de l'ensemble de ses enjeux d'assainissement, pouvoir disposer d'une ligne de trésorerie, de fonds pour l'investissement plus importants etc. sont autant de bénéfices comptables et gestionnaires qu'un SUA pourrait apporter. Par ailleurs, il pourrait être envisagé de maintenir une comptabilité analytique permettant de retracer les recettes et dépenses liées à l'ANC et à l'AC.

Enfin, une telle disposition entraînerait nécessairement trois conséquences :

- **L'établissement et la mise en recouvrement de la redevance devra être prise en charge par le SUA.**
- **Le mode de gestion des services devra préférentiellement être le même.** Bien qu'il soit possible d'imaginer qu'un budget unique soit établi entre un délégataire et une régie, la complexité pratique et stratégique d'une telle option devrait suffire à convaincre l'élu qu'elle ne doit pas être envisagée. Par ailleurs, dans le souci d'assurer une égalité de traitement des usagers face à l'assainissement, une disparité dans les modes de gestion des deux services n'est pas une solution idéale.
- **La redevance doit être unifiée entre les usagers de l'ANC et de l'AC, pour la partie relative aux compétences « contrôles » et « entretien » de l'ANC, afin de permettre le maintien du lien entre son montant et le service rendu.** Les modalités concrètes de la mise en place d'une redevance commune sont explicitées dans la partie II – 1.4.2.

3.4.1.4. SUA : un service qui se doit d'être complet

De nombreuses personnes rencontrées ont fait part de leur frustration de voir que le SPANC était bien souvent uniquement chargé de contrôler, voire même, selon les mots d'un acteur, de « cliquer » les usagers. Pourquoi un service public, comme l'est le SPANC, ne rend-il dans une majorité de cas pas de réel *service* à l'utilisateur ?

Cette difficulté est le premier argument qui pousse à **obliger un éventuel SUA à prendre à son compte l'ensemble des compétences prévues par la législation en matière d'ANC**, à savoir le contrôle, mais également l'entretien et la réhabilitation.

Dans un souci d'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur, **le SUA, disposant de moyens tant techniques qu'humains plus importants, doit être à même d'assurer pleinement sa mission d'intérêt général, à savoir préserver l'environnement et la salubrité publique, ce qui passe par l'entretien et la réhabilitation des installations.**

Le fait que, pour des raisons certainement pratiques de mise en œuvre, la LEMA ait rendu la prise de compétence « entretien » et « réhabilitation » optionnelle ne doit pas cacher la vérité que **ces compétences font partie intégrante de la mission du SPANC et contribuent à garantir le meilleur état possible des installations d'ANC.**

3.4.1.4.1. Compétence « entretien »

C'est pourquoi la possibilité offerte par la création d'éventuels SUA doit être utilisée afin d'optimiser ce service en lui permettant d'assurer un entretien efficace et adapté des installations. Sur cette prise de compétences, différents points sont à mentionner :

- bien que celle-ci constituerait une charge supplémentaire pour l'utilisateur, allant être incluse à la redevance unifiée, elle lui permettra souvent d'éviter des interventions d'urgences ou une réhabilitation précoce par manque d'entretien et lui épargnera sans nul doute des coûts plus importants à moyen ou long terme ;
- un entretien efficace garantit un impact le plus faible possible de l'installation sur l'environnement et la salubrité publique et se doit donc d'être mis en place ;
- la prise en charge de la compétence « entretien » par un SUA permettrait d'une part, de mieux gérer la question du devenir des matières de vidange et d'autre part, d'optimiser leur gestion en se basant sur les modèles mis en place pour l'AC.

3.4.1.4.2. Compétence « réhabilitation »

L'idée d'une prise de compétence « réhabilitation » obligatoire s'appuie quant à elle sur les réflexions suivantes :

- permettre d'**assurer un meilleur rendement de la réhabilitation**. Par cette prise de compétence, **la responsabilité de la réhabilitation serait transmise de l'utilisateur au service public**. De fait, il est certain que le nombre de réhabilitations s'accélérerait, contribuant ainsi à atteindre les objectifs environnementaux fixés par la législation ;
- **permettre d'améliorer l'accès et l'attractivité des aides et subventions aux particuliers** en regroupant les réhabilitations selon les critères actuels d'attribution de ces aides par les AE ;
- permettre au SUA de **mieux planifier et coordonner ses actions**. Cette idée répond aux propositions énoncées dans la partie I - 3 en permettant au service de **hiérarchiser les réhabilitations en fonction de l'impact réel des différentes installations** sur l'environnement et la salubrité publique;

- **maîtriser**, pour le SUA, **l'ensemble des étapes de la vie d'une installation d'ANC** dans le but d'apporter le meilleur service possible à l'utilisateur et à la communauté. Ce point est à lier avec la prise de compétence « entretien » et confèrerait aux services une **connaissance particulière des installations et de leur fonctionnement**.

3.4.2. Régime du SUA : trois scénarios

Si la décision de créer un SUA doit relever de la compétence et de la discrétion de l'assemblée délibérante selon le principe de la libre administration des CT, différentes options existent quant à ses dispositions et son application à l'intérieur du territoire couvert. Ainsi, le régime d'application des dispositions du SUA peut :

- être basé sur le principe du volontariat des usagers ;
- s'appliquer de manière obligatoire à l'ensemble des usagers ;
- être constitué d'un mélange entre l'obligation et le volontariat.

3.4.2.1. Premier scénario : Le principe du volontariat.

Comme c'est le cas actuellement pour les communes assumant la compétence « entretien » ou « réhabilitation », la première possibilité est celle reposant sur une **convention signée entre le service et l'utilisateur et l'inscription, pendant la durée de validité de la convention, de l'installation aux hypothèques**. Par ailleurs, la convention fixerait les modalités de la prise en charge des installations, de l'exploitation, de l'accès à la propriété, du paiement des redevances ainsi qu'une limite de temps à l'ensemble de l'intervention du service, le tout sous maîtrise d'ouvrage publique.

Ce système fonctionne et un nombre non négligeable de SPANC travaillent sur cette base et arrivent par ce biais à des résultats probants sur les installations concernées. De plus, ce système permet de maintenir la liberté individuelle de l'utilisateur de choisir s'il veut ou non que le périmètre du SUA intègre sa parcelle.

Néanmoins, différentes raisons permettent d'avancer l'idée qu'une solution reposant sur le volontariat des usagers pour l'application des dispositions d'un SUA ne serait pas idéale pour l'optimisation du service et l'amélioration du rendu à l'utilisateur. Ces raisons sont :

- complexification globale, par la démultiplication, des procédures visant pour chaque particulier à mettre en place un système analogue. Ainsi, par exemple, si le SPANC ou le SUA décide de ne pas rester propriétaire de l'ouvrage qu'il réhabilite mais qu'il tient à néanmoins en assurer l'entretien, il doit signer à cet effet avec le propriétaire une convention distincte de la convention de travaux. A défaut, l'entretien peut être considéré comme lié aux travaux, ce qui serait assimilé à de la vente forcée ;
- désavantages fiscaux pour le particulier en cas de réhabilitation si la CT n'est pas propriétaire de l'ouvrage (cf. encadré 2 *avantages fiscaux d'une propriété pérenne par le SUA des installations d'ANC*) ;

- risque de refus d'un usager ce qui entraîne le retour aux problèmes de délais quant à la mise en conformité ainsi qu'aux problèmes liés aux faibles options légales dont dispose le SPANC pour faire appliquer ses décisions⁹⁰ ;
- problèmes liés à la distinction des responsabilités entre le propriétaire de l'ouvrage (responsable de l'installation en elle-même) et le locataire (en charge de son entretien).

En outre, une des raisons essentielles qui pousserait à privilégier une solution obligatoire est qu'**à défaut, les bénéfices à attendre du SUA seront amputés d'une grande part de leur efficacité.**

En effet, ce n'est qu'en rendant les dispositions du SUA obligatoires que ses avantages pourront pleinement jouer leur rôle. Ainsi, la partie II – 1.3.1 a mis en avant les apports que l'on pourrait attendre de la création d'un SUA. Or, **ces apports sont pour leur grande majorité liés à une prise en charge totale et une connaissance globale de l'ensemble de l'assainissement sur un territoire donné. Qu'ils soient techniques, financiers, humains, administratifs ou scientifiques, les économies d'échelle et avantages qui résulteraient de la mise en place d'un SUA ne seront pertinents et efficaces que si les dispositions de ce dernier couvrent l'ensemble de son territoire.**

A titre d'exemple, le SUA devrait permettre de privilégier des solutions intermédiaires de type semi-collectif. Ces solutions représentent bien souvent des alternatives idéales à un raccordement coûteux des usagers à l'AC ou à la mise en place souvent problématique d'installations individuelles d'ANC sur l'ensemble des parcelles concernées (manque de place, terrain non propices, problèmes politiques etc.). Or, si l'ensemble des usagers en ANC ne sont pas couverts par le SUA, celui-ci ne pourra mettre en œuvre ce type de solutions pourtant avantageuses d'un point de vue économique, environnemental et sanitaire. **L'avantage de pouvoir influencer sur le zonage d'une commune ne peut s'exercer que si l'ensemble de son territoire est couvert, ce qui exclut toute solution basée sur le volontariat des usagers.**

⁹⁰ Cf. partie I – 2.2.4

Encadré 2 : avantages fiscaux d'une propriété pérenne par le SUA des installations d'ANC

Régime de TVA appliqué aux différentes tarifications en vigueur dans le secteur de l'ANC

ANC	
<ul style="list-style-type: none"> - contrôle de conception et d'exécution - contrôle de fonctionnement - entretien - réhabilitation <ul style="list-style-type: none"> o travaux sous maîtrise d'ouvrage publique o travaux effectués par le particulier ou part des travaux financés par lui - conventions signée entre le SPANC et le particulier donnant lieu à une redevance (dans le cas où la commune a pris la compétence « entretien » ou « réhabilitation ») 	<ul style="list-style-type: none"> - taux réduit 5,5% - taux réduit 5,5% - taux réduit 5,5% - taux normal à 19,6% pris en charge par la CT et recouvrable par elle selon qu'elle est assujettie ou non - taux réduit pour les immeubles de plus de 2 ans à 5,5%, sinon taux normal de 19,6% - taux réduit 5,5%

Ce tableau détaille les différents régimes de TVA appliqués à l'ANC. Plusieurs conclusions peuvent en être tirées :

Premièrement, si le SUA n'est pas propriétaire de l'installation, il ne peut pas récupérer la TVA sur les travaux de réhabilitation. Celle-ci sera alors facturée au propriétaire sur le montant global de la réhabilitation à un taux réduit de 5.5%. A l'inverse, si le SUA est propriétaire de l'installation, il peut récupérer la TVA, ce qui ne laisse à la charge du propriétaire qu'une TVA assise sur la partie financée par ses soins à un taux de 5.5%.

En clair, il est préférable pour le particulier que le SUA soit propriétaire de l'installation, la part qu'il payera en TVA étant alors inférieure car basée uniquement sur la part qui lui est imputable. En outre, ceci est vrai selon que le SUA ait choisi ou non d'être assujetti à la TVA.

Deuxièmement, **il est plus avantageux fiscalement pour le particulier que le SUA n'opère pas par le biais d'une convention, mais qu'il soit propriétaire de l'installation.** En effet, une convention signée entre un particulier et le SUA portant sur la réhabilitation ou l'entretien d'une installation prévoit nécessairement le transfert provisoire de la propriété de celle-ci au service. Logiquement, la convention prévoit également les modalités temporelles de rétrocession de la propriété au particulier. Trois cas peuvent coexister dans le cas d'un service assujetti à la TVA:

- la rétrocession est prévue dans un délai inférieur à 5 ans : Dans ce cas, le régime de cession d'ouvrage s'applique et le service facturera la TVA au particulier sur le prix de cession. Le particulier perd alors l'avantage fiscal d'une prise en charge par le service de sa réhabilitation.
- la rétrocession est prévue dans un délai compris entre 5 et 20 ans : Dans ce cas là, le régime fiscal applicable est celui du droit de mutation. Le service devra alors reverser au Trésor 1/20 de la TVA récupérée lors des travaux initiaux par année restant à couvrir de l'année de cession jusqu'à la 20^{ème}. Ainsi, le service perd une part de la TVA récupérée, perte qui devrait logiquement être imputée au particulier qui en sera donc également désavantagé.
- la rétrocession est prévue dans un délai supérieur à 20 ans : Dans ce cas, le problème n'est plus fiscal mais d'ordre pratique. Une convention portant sur une si longue durée ne peut être totalement « fiable » et poserait notamment de nombreux problèmes de mise en œuvre pratique dans les cas de location ou de vente d'un bien soumis à la convention. Que faire ainsi dans l'hypothèse d'une convention portant à la fois sur l'entretien et la réhabilitation (donc soumis à deux régimes fiscaux différents, à la charge du propriétaire pour la réhabilitation et du locataire pour l'entretien) où la propriété change et n'est pas le futur occupant du logement...

Ces éléments indiquent ainsi qu'**une propriété pérenne de l'ouvrage attribuée au futur SUA, donc ne résultant pas d'une convention, est la solution fiscale la plus avantageuse pour l'ensemble des parties prenantes.**

3.4.2.2. Deuxième scénario : Régime obligatoire du SUA

En partant du constat que les dispositions et obligations du SUA devraient préférentiellement s'exercer sur l'ensemble des usagers, qu'ils soient reliés à l'AC ou en ANC, l'autorité délibérante responsable devrait **créer le SUA par un acte d'utilité publique applicable à l'ensemble du territoire. Cet acte entraînerait la mise en place de servitudes applicables sur le fond, donc tant au propriétaire qu'au locataire, pour le contrôle, l'exploitation et la réhabilitation des installations d'ANC, devenant de fait des biens public en domaine privé**⁹¹.

Bien que cette disposition soit l'une des plus difficiles et des plus susceptibles d'être contestée par la restriction qu'elle suppose à la liberté individuelle, les problèmes liés à un service volontaire tendent à démontrer qu'elle n'en est pas moins l'une des plus nécessaires à l'atteinte des objectifs recherchés par la création du SUA.

D'une façon générale, la liberté collective suppose des contraintes individuelles. Ainsi, le PLU impose certaines contraintes individuelles au nom de l'intérêt général démontrant par là que les droits individuels sont subordonnés aux nécessités collectives. Dans le cas des mesures impliquées par un SUA, celles-ci nécessitent, au nom d'une réponse

⁹¹ La validité juridique d'une telle mesure est, à l'heure actuelle, extrêmement complexe à démontrer. Ces modalités devraient être inscrites dans la loi afin de s'assurer de leur applicabilité.

efficace aux enjeux modernes de l'ANC en France, une certaine restriction des droits individuels pour être pleinement opérantes.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'une telle décision ne peut qu'être prise par l'autorité délibérante composée de membres responsables et élus démocratiquement, selon une procédure classique qui inclut notamment la consultation de la CCSPL. De plus, et la partie suivante traite de ce sujet, cette restriction devra avoir pour contrepartie l'avantage financier des usagers et ne changera pas l'usage quotidien que peut avoir l'utilisateur de son installation.

Enfin, en contrepartie de la restriction de liberté individuelle consécutive à la prise de compétence « entretien » et « réhabilitation » par le SUA, celle-ci lui transfère de fait la responsabilité en cas de pollution (sous réserve d'un usage normal de l'installation par l'utilisateur). Ce point n'est pas négligeable et doit être mis en avant lors des débats sur la pertinence de créer un SUA.

Néanmoins, **ce scénario**, bien que plus avantageux que le premier, **présente toujours certaines faiblesses liées à :**

- l'échéance de 2013 à partir de laquelle toute installation d'ANC devra avoir été déclarée conforme lors de la vente du bien immobilier concerné ;
- l'impossibilité pour le SUA d'hierarchiser les installations présentant de réels dangers sanitaires ou environnementaux ;
- l'obligation résultant du transfert de la responsabilité des installations d'ANC des usagers au SUA. Ce transfert obligerait le SUA à respecter les échéances réglementaires de remise aux normes des installations, soit l'obligation de réhabiliter l'ensemble du parc dans un délai de quatre années.

Ces éléments conduiraient très probablement à un **engorgement voire un blocage du SUA qui**, pour des raisons techniques, humaines et surtout financières, **ne pourrait traiter l'ensemble de ces demandes simultanément.**

3.4.2.3. Troisième scénario : Régime mixte

A la lumière des avantages et inconvénients que présentent les deux premiers scénarii, il se dessine une **troisième possibilité permettant d'allier l'efficacité d'un régime obligatoire à la souplesse d'une mise en place graduelle.**

Ainsi, le régime mixte serait caractérisé par les éléments suivants :

- **mise en place progressive du régime obligatoire** de l'application des dispositions du SUA telles que décrites par le scénario 2 à l'aide d'un zonage particulier au SUA ;
- possibilité pour les usagers dont les installations présentent des risques avérés pour l'environnement et / ou la santé publique **d'adhérer volontairement au SUA** s'ils ne sont pas situés sur le territoire de ce dernier.

Ceci est rendu possible par le scénario suivant :

Le zonage d'assainissement prévu à l'article L 2224 – 10 du CGCT délimiterait deux périmètres distincts :

- d'une part, un périmètre couvrant la totalité du territoire concerné sur lequel est créé un SUA exerçant l'ensemble de ses compétences, à l'exception des compétences « réhabilitation » et « réalisation » des installations d'ANC ;
- d'autre part, un second zonage devrait délimiter le périmètre sur lequel s'appliqueraient *l'ensemble* des compétences et des dispositions du SUA, à savoir le contrôle, l'entretien, le renouvellement, la réalisation et la réhabilitation des installations d'ANC. **Ce zonage « complet » devrait nécessairement évoluer** afin d'inclure, à terme, l'ensemble du territoire

Ceci permettrait d'une part, **la mise en place d'une redevance unifiée d'assainissement** par l'inclusion de l'ensemble des usagers à une forme de SUA qui comprendrait les compétences sur la base desquelles sont calculés les coûts de fonctionnement du service et d'autre part, de **cibler et délimiter le périmètre sur lequel le SUA prendrait en charge la construction et la réhabilitation des ouvrages.**

Concernant les modalités d'application des compétences du SUA, les mêmes dispositions que présentées dans le scénario deux s'appliqueraient à l'ensemble du territoire couvert par le SUA, à savoir la mise en place d'une servitude obligatoire par la loi sur le fonds et son usage, conférant au SUA le droit d'établir à demeure et d'entretenir des installations qui présenteraient un caractère d'ouvrages publics sur l'ensemble du territoire concerné.

Par ailleurs, au nom de l'égalité de traitement des usagers ainsi qu'au nom de la protection de l'environnement et de la préservation de la salubrité publique, **une procédure simplifiée de révision annuelle devrait permettre aux usagers non rattachés au SUA « complet » d'être inclus à ce dernier** afin que celui-ci prenne en charge les réhabilitations ou construction d'ouvrages **dans les cas présentant de réels risques environnementaux et / ou sanitaire.** En effet, bien que non-couverts par la compétence « réhabilitation », ces usagers devraient respecter les échéances réglementaires de remise aux normes et à ce titre, pouvoir bénéficier des mêmes conditions avantageuses que les usagers couverts par le SUA. Si par ailleurs les usagers ne désirent pas que leur réhabilitation soit effectuée par le SUA, ils devront, sur le modèle de ce qui est appliqué à l'heure actuelle, la réaliser par eux-mêmes dans les délais réglementaires.

Ce système répondrait ainsi aux problèmes de transition soulevés par le second scénario en permettant au SUA :

- de cibler et de hiérarchiser les réhabilitations en fonction des risques sanitaires et / ou environnementaux ;
- d'éviter son engorgement par l'afflux trop important d'obligations de réhabilitation ;
- de répondre aux demandes spécifiques de certains habitants par l'inclusion de l'ensemble du territoire au SUA.

Par ailleurs, **l'obligation d'un double zonage répond à la logique suivante :**

- ⇒ Il doit être possible de mettre en place une redevance unifiée à l'ensemble du territoire concerné.
- ⇒ Une redevance unifiée sous-entend qu'un même service soit appliqué aux redevables, faute de quoi le principe du service rendu sur lequel elle est basée n'est pas respecté.
- ⇒ Afin d'unifier la redevance avec les usagers raccordés à l'AC, il faut que celle-ci inclue l'ensemble des coûts de fonctionnement du service, à savoir les contrôles et l'entretien des installations.
- ⇒ Pour appliquer sa compétence « entretien », le SUA a besoin de la mise en place d'une servitude sur les installations (la solution reposant sur une adhésion volontaire ayant été écartée (cf. scénario 1). Le SUA bénéficierait donc d'une servitude sur l'ensemble des installations de la CT.
- ⇒ Or, par le transfert de responsabilité qui en résulterait, le SUA serait obligé de réhabiliter un nombre trop important d'installations (cf. scénario 2)
- ⇒ **C'est pourquoi, si l'obligation pour le SUA de réhabiliter une installation est conditionnée par l'inclusion de celle-ci dans un zonage spécifique, il est possible d'atteindre l'ensemble des objectifs sans que le SUA soit lésé par les conséquences négatives de certaines mesures.**

Ainsi, **ce scénario alternatif serait un compromis idéal** entre la nécessité pour le SUA de bénéficier de moyens légaux forts lui permettant d'entreprendre les travaux d'urgence sur son territoire, et l'obligation de souplesse pour l'extension progressive et graduelle des différentes compétences à l'ensemble des usagers.

3.4.3. Modes de financement du SUA

La présente partie s'attache à analyser les différentes possibilités de financement d'un éventuel SUA. Ainsi, les différents points ci-dessus ont mis en avant la **nécessité d'unifier les redevances de fonctionnement pour l'ensemble des usagers**. En effet, appliquer des redevances de montants différents implique une distinction implicite entre un service collectif et un service non collectif, ce qui est contraire à la volonté affichée d'assurer par la création d'un SUA l'égalité de traitement des usagers face à l'assainissement. En outre, cette solution ne permettrait pas la mise en commun des moyens techniques et humains sous l'égide d'un budget commun, celui-ci étant abondé par des redevances devant être assises sur le service rendu. **Si ce service est unique, alors la redevance doit l'être tout autant**. Enfin, la répartition des charges entre propriétaire et locataire doit être analogue indépendamment du mode d'assainissement.

L'encadré 3 détaille les modalités actuelles de tarification des services liés à l'assainissement en ANC et en AC. C'est à partir d'eux qu'il faut réfléchir aux différentes pistes pouvant être envisagées afin de permettre la mise en place d'une redevance unique pour l'ensemble des compétences qui seraient appliquées par le SUA.

Encadré 3: tarification actuelle de l'AC et de l'ANC

Concernant l'ANC, l'installation est un élément de la construction. A ce titre, celle-ci (et donc également la réhabilitation) est à la charge du propriétaire. De plus, celui-ci a la charge de la construction des canalisations d'évacuation entre les installations sanitaires et l'installation d'ANC.

Le locataire quant à lui doit assumer les frais d'entretien, c'est-à-dire la redevance liée aux contrôles et les éventuelles charges de vidange, de réparation et d'entretien. Sa facture d'eau ne comprend, en théorie, pas de charges liées à l'assainissement.

Concernant l'AC, le propriétaire finance les frais de raccordement aux réseaux publics et paye la participation au raccordement à l'égout (PRE). Lors de la construction d'une nouvelle habitation en bordure d'une voie déjà desservie par un réseau, la collectivité peut demander au propriétaire en application de l'article L. 1331-7-1 du code de la santé publique, une PRE, qui est une participation aux dépenses de premier équipement (création du réseau et de la station d'épuration), correspondant à l'amortissement des équipements qui se trouvent mobilisés par le rejet à l'égout. Le montant et les conditions de perception de cette participation sont déterminés par le Conseil municipal dans la limite des prescriptions fixées par l'article L1331-7 du Code de la Santé Publique, à savoir au maximum 80 % du coût de fourniture et de pose d'une installation d'évacuation ou d'épuration individuelle réglementaire. La PRE s'ajoute, le cas échéant, aux frais de raccordement aux réseaux publics.

L'utilisateur quant à lui est assujéti à la redevance d'assainissement sur la base du volume d'eau consommé. Cette redevance comprend l'ensemble des frais d'entretien des ouvrages ainsi que leurs coûts de fonctionnement. Par ailleurs, alors que la PRE est prise en charge par le propriétaire lors de la construction, le renouvellement des ouvrages (réseaux et station d'épuration) est en fait mis à la charge des usagers du service, c'est-à-dire des occupants par le biais de la redevance d'assainissement comprise dans la facture d'eau.

Ainsi, la tarification en AC distingue le fonctionnement des services, couvert par une redevance à charge de l'utilisateur, de l'investissement, couvert par le propriétaire du logement par le biais de la PRE. **Une redevance unifiée dans l'éventualité d'un SUA devrait nécessairement présenter les mêmes caractéristiques, à savoir distinguer les frais de fonctionnement de l'investissement, qu'il soit initial ou non.**

3.4.3.1. Est-il possible d'unifier la redevance d'assainissement couvrant les frais d'entretien et d'exploitation des ouvrages ?

Répondre à cette question nécessite de calculer le coût annuel moyen d'entretien et d'exploitation d'une installation d'ANC sur 20 ans, soit son temps de vie minimal. Les deux hypothèses suivantes permettent d'établir une fourchette de coûts :

Hypothèse 1 : moyennes basses élaborées sur la base de données fournies par les acteurs rencontrés⁹²:

- Réhabilitation : 10 000€ tous les 20 ans = 500€/an
- Contrôle périodique du SPANC tous les 5 ans pour 60€ = 12€/an
- Coûts de l'entretien = 120€/an dont
 - Vidange⁹³ = 50€/an
 - Visite intermédiaire 45€/an
 - Divers : amortissement matériel (remplacement pompe + préfiltre) + énergie etc. 25€/an

Ceci aboutit à un total de 532€/an pendant 20 ans. Par l'action du SUA pour les réhabilitations groupées et les diverses aides et subventions accordées à l'ANC par les AE, il est envisageable d'obtenir une diminution de ce prix total d'au moins 30%, soit 372€/an ou 3,1 €/m³ pour une consommation moyenne de 120m³/an. Hors réhabilitation, le coût est d'environ 132 €/an soit 1,1€/m³.

Selon la fourchette basse, la redevance d'ANC couvrant l'ensemble des coûts d'entretien et de fonctionnement du service (excluant donc l'investissement initial et la réhabilitation, mais comprenant le renouvellement des matériaux) est donc d'1,1€/m³.

Hypothèse 2 : moyennes hautes élaborées sur la base de données fournies par les acteurs rencontrés :

- Réhabilitation : 10 000€ tous les 20 ans = 500€/an
- Contrôle périodique du SPANC tous les 5 ans pour 60€ = 12€/an
- Coûts de l'entretien = 272€/an dont
 - Vidange = 107€/an

⁹² Ces coûts ont été élaborés sur la base d'une étude des différentes filières existants sur le marché et de leurs différents composants. Bien que se voulant le plus précis possible, ces chiffres ne sont que des estimations moyennes. La réalité du terrain est à analyser en fonction des caractéristiques locales propres.

⁹³ Ce coût tient compte des nombreuses micro-stations qui nécessitent des vidanges plus régulières, d'où un prix ne tenant pas compte d'une périodicité précise.

- Visite intermédiaire 51€/an
- Divers : amortissement matériel (remplacement pompe + préfiltre) + énergie etc. 114€/an

Soit un total de 784€/an pendant 20 ans. Par l'action du SUA pour les réhabilitations groupées et les diverses aides et subventions accordées à l'ANC par les AE, il est envisageable d'obtenir un minimum de diminution de 30% de ce prix total, soit 549€/an ou 4,5 €/m³ pour une consommation moyenne de 120m³/an. Hors réhabilitation, le coût est d'environ 284 €/an soit 2.3€/m³.

Selon la fourchette haute, la redevance d'ANC couvrant l'ensemble des coûts d'entretien et de fonctionnement du service (excluant donc l'investissement initial et la réhabilitation, mais comprenant le renouvellement des matériaux) est donc de 2.3€/m³.

Sachant que le prix au m³ de l'AC en France est en moyenne de 1,2 €/m³⁹⁴, l'écart de redevance potentielle entre l'AC et l'ANC se situerait donc dans une fourchette comprise entre - 0.1€ et + 1.1€ / m³. En prenant la valeur moyenne, cet écart serait donc de + 0.5€ /m³ pour les usagers de l'AC, sachant qu'au vu de la répartition ANC/AC en France, une redevance unifiée devrait logiquement être plus proche de celle de l'AC que de celle de l'ANC⁹⁵.

Quoi qu'il en soit, en se basant sur ces chiffres, l'augmentation de redevance en euros/foyer relié à l'AC suite à une unification de celle-ci serait comprise entre - 12 et + 132€, avec une augmentation moyenne de 60€. Pour les usagers en ANC, l'impact est neutre, le postulat étant que les coûts utilisés pour ces calculs devront être supportés par eux.

Ces chiffres peuvent paraître importants, mais il convient de les nuancer par différentes considérations :

- les situations divergent grandement selon les CT et, quoi qu'il adienne, ce serait à elles d'effectuer ce type de calculs pour analyser l'impact réel d'une unification de leurs redevances pour l'utilisateur et, le cas échéant, de mener des réflexions quant à d'éventuelles mesures d'accompagnement financier ;
- ces chiffres ne tiennent pas compte de l'ensemble des gains, notamment financiers, qu'apporterait la création des SUA. Ces gains d'efficacité doivent être mesurés au cas par cas et déduits du coût total des services, ce qui en réduira le montant ;

Ces éléments permettent ainsi d'avancer l'idée qu'empiriquement, l'idée d'une redevance commune ANC/AC en cas de création d'un SUA est viable pour la partie

⁹⁴ D'après le rapport « les usages domestiques de l'eau », sur la base de 41% du total de la facture d'eau consacrée à l'assainissement, facture qui s'élevait à 3.01 euros/m². Par ailleurs, ce montant est vraisemblablement plus élevé, sachant qu'il constitue une moyenne nationale englobant le coût des grandes agglomérations ayant, à l'heure actuelle, des stations de traitement des eaux non conformes. A terme, le coût de l'assainissement devrait, comme c'est le cas dans la plupart des grandes villes européennes, vraisemblablement être supérieur à celui de l'eau potable.

⁹⁵ Ces chiffres sont à prendre avec précaution. Ainsi, les données utilisées pour effectuer ces calculs ne sont pas nécessairement rigoureuses et peuvent varier grandement selon les caractéristiques locales. Par ailleurs, l'écart de redevance calculé entre les usagers de l'AC et de l'ANC part du postulat que sur un territoire donné, 50% des usagers sont en ANC et 50% en AC, ce qui est loin d'être le cas. La moyenne nationale est de 84% des français reliés à l'AC pour 16% en ANC, mais ces chiffres tiennent compte des grandes agglomérations comme Paris ou Marseille qui ne compte que très peu d'ANC ce qui fausse les chiffres globaux.

relative aux frais d'entretien et d'exploitation des ouvrages, soit le fonctionnement du service.

Néanmoins, il appartiendrait à chaque CT, selon ses caractéristiques propres, de décider ou non de recourir à la mise en place d'une redevance commune. **Cette décision politique doit être laissée aux élus responsables de l'eau.** Ce rapport ne vise ainsi qu'à en présenter la faisabilité théorique.

3.4.3.2. Réflexion complémentaire sur le principe d'une redevance d'ANC

La mise en place d'une redevance d'ANC sur la base de la consommation d'eau soulève un problème important : contrairement aux foyers reliés à l'AC pour lesquels, de par leur nature majoritairement urbaine et leur connexion quasi-totale aux réseaux d'eau potable, une facturation de l'assainissement sur la base de la consommation d'eau paraît pertinente, ceci est beaucoup moins évident pour les foyers en ANC.

En effet, ceux-ci sont nombreux à disposer de sources, puits ou points de captage qui, malgré l'obligation réglementaire en la matière, ne sont pour la plupart pas répertoriés. De fait, en y ajoutant que les eaux de pluies sont plus récupérées en milieu rural, donc là où l'ANC est majoritairement implanté, et que l'ANC est souvent présent sur des lieux de résidence secondaire, **la consommation d'eau des foyers en ANC est souvent inférieure à celle des foyers reliés à l'AC.**

Par conséquent, alors même que les coûts de contrôle et d'exploitation ne varient pas, les recettes d'un SUA basées sur la consommation d'eau potable des foyers ne permettraient pas toujours d'équilibrer son budget. Ceci est d'autant plus critique pour les petites entités n'ayant pas d'assise suffisante pour amortir les variations saisonnières de consommation d'eau.

Une solution envisageable serait d'**asseoir la redevance d'ANC sur le type et la taille de l'installation concernée.** L'avantage de cette solution est qu'elle permet une facturation liée à la pollution effectivement rejetée par l'installation, selon le principe du pollueur-payeur (et donc une facturation plus proche des coûts d'exploitation de l'installation), et non plus sur une consommation d'eau potable pouvant être en décalage avec la réalité.

Le principe de cette idée est déjà mis en place par le DTU pour le dimensionnement des fosses septiques, il ne paraît donc pas impensable de l'appliquer progressivement à la facturation du SUA. Néanmoins, se poserait alors le problème de savoir comment articuler une telle redevance avec la facturation au m³ d'eau consommée pour l'AC si le but recherché est de les unifier ? Faut-il aller jusqu'à modifier entièrement le mode de facturation de l'assainissement, qu'il soit un ANC ou un AC ? Cette question n'est pas l'objet de ce rapport mais mérite d'être soulevée.

3.4.4. SUA et prise en charge de l'investissement

L'un des objectifs principaux menant à la création d'un SUA est que sa prise de compétence « réhabilitation » entraîne une accélération des réhabilitations afin que l'ensemble du parc ANC en France soit remis aux normes le plus rapidement possible.

Or, l'un des obstacles majeurs à la mise en œuvre efficace des réhabilitations est le manque de moyens financiers des particuliers qui ne peuvent souvent pas faire face à une dépense de 10 000 euros, même sur 4 ans (cf. partie I – 2.1.2.2).

De ce fait, la question de savoir quel système un SUA pourrait mettre en place afin de disposer des fonds nécessaires au financement de l'investissement nécessaire à la réhabilitation est cruciale.

De plus, la prise en charge par le SUA des nouvelles constructions, soit l'investissement initial, est rendue nécessaire par le caractère public que prendraient ces ouvrages sous le régime du SUA⁹⁶. A ce titre, il faut inclure à la réflexion sur les modalités de financement de la réhabilitation par le SUA celle du financement de l'investissement initial.

3.4.4.1. Peut-on intégrer les coûts de la réhabilitation dans une redevance unifiée ?

Comme le SUA devrait prendre les frais d'investissement à sa charge, les installations d'ANC accédant au statut d'ouvrages publics par leur transfert au SUA, plusieurs possibilités se dessineraient pour son financement :

Tout d'abord, le SUA resterait un SPIC, ce qui implique qu'aucune solution autre que celle basée sur une redevance ou une contribution directe des particuliers, et notamment le financement par le budget général des CT, n'est envisageable⁹⁷.

Ainsi, la solution qui consisterait à inclure les coûts liés aux réhabilitations dans le calcul d'une redevance unifiée appellent trois réflexions :

- Premièrement, cette idée serait vraisemblablement ressentie comme un transfert trop important de responsabilités du propriétaire au locataire. En effet, même si ce dernier s'acquitterait d'une redevance couvrant en partie les frais liés à l'investissement, selon le modèle de l'AC (remboursement d'emprunts, amortissements etc.), l'installation d'ANC est un élément de viabilité du logement et devrait donc, en toute logique, rester majoritairement à la charge du propriétaire.
- Deuxièmement, d'après les données fournies par les acteurs rencontrés, le coût annuel global moyen sur 20 ans des différentes filières d'ANC est d'environ 750 €/an. Ce coût comprend l'exploitation, la pose et le matériel initial, soit l'ensemble des coûts que devrait supporter le SUA s'il décide de financer l'investissement ainsi que l'entretien, soit l'ensemble de ses compétences nouvelles. Rapporté au m³, ce coût est de 6,25 € à facturer au particulier. **Il est impensable, même si l'on divisait ces coûts**

⁹⁶ Cf. partie II – 1.4.3

⁹⁷ Cf. partie I – 2.1.1

totaux annuels par 2, qu'une telle augmentation des charges soit acceptée par les usagers.

- Enfin, si le service prend en charge la réhabilitation sur son budget d'investissement et décide d'amortir ce coût sur une période de 20 ans, soit le nombre minimal d'année de vie de la plupart des installations d'ANC, les problèmes suivants se posent :
 - pour une petite commune rurale, effectuer 50 réhabilitation revient à emprunter $50 \times 10\,000 = 500\,000$ €, ce qui, pour la plupart d'entre elles, correspond à leur budget global de fonctionnement. En citant un interlocuteur, « il ne faut pas oublier que dans une commune rurale, quand l'on retape une rue, c'est l'exploit du mandat » ! La disproportion entre le coût total à supporter par la CT et les faibles moyens dont une majorité d'entre elles disposent empêche de pouvoir considérer cette option ;
 - de plus, les règles budgétaires obligent les CT à amortir leurs investissements ce qui entraînerait un besoin de crédits en section de fonctionnement des budgets des SUA. Ceux-ci seraient donc obligés de répartir les intérêts d'emprunts en plus des coûts initiaux de l'investissement sur l'utilisateur ce qui entraînerait une inflation conséquente du montant de la redevance. (cf. *supra*).

Ces différents éléments ne doivent néanmoins pas laisser penser qu'une telle solution n'est pas envisageable dans l'absolu. Comme indiqué précédemment dans ce rapport, le territoire français n'est pas uniforme et selon la répartition des usagers reliés à l'AC et en ANC, il est possible qu'une redevance unifiée tenant compte des coûts liés à l'investissement n'entraîne pas d'augmentation significative de la facture d'eau.

Quoi qu'il en soit, ces éléments permettent d'exclure toute idée voulant intégrer à une éventuelle redevance unifiée de façon obligatoire, au niveau national, les coûts liés à l'investissement.

3.4.4.2. Modalités de financement de la réhabilitation et de l'investissement initial

Suite à ce constat, une solution alternative pourrait permettre au SUA de financer l'investissement des installations d'ANC. Ainsi, celles-ci étant des éléments de viabilité du logement devant être mis à la charge du propriétaire, il est possible de leur appliquer le même raisonnement qu'en AC :

Les usagers en AC contribuent par le paiement de la PRE à l'investissement initial. Cette contribution se justifie parce qu'elle permet aux foyers raccordés à l'AC d'éviter les coûts liés à l'ANC. En cas de SUA, les usagers en ANC pourraient participer de la même manière à l'investissement initial en devant s'acquitter d'une participation analogue. Par ailleurs, la réhabilitation pourrait être couverte par le même système, une réhabilitation pouvant être assimilée à un investissement initial. Enfin, la justification d'une telle participation ne pouvant légitimement être la même que pour l'AC, il pourrait être envisagé de la justifier sur le modèle de la participation prévue à l'article 1331-10 du Code de la santé publique pour les raccordements industriels, à savoir une participation de l'utilisateur aux dépenses d'investissement ayant dû être consenties par le service public pour assurer l'assainissement de ses eaux usées.

Concrètement, cette « nouvelle » PRE devrait :

- être imputable au propriétaire, avec des versements pouvant être échelonnés sur plusieurs années ;
- être forfaitaire en se basant sur les coûts moyens à supporter par le SUA pour l'investissement, subventions accordées à la réhabilitation déduites ;
- ne pas être exigible si l'installation d'ANC est reconnue conforme à la réglementation en vigueur à l'issue d'un contrôle par le SPANC ;
- pouvoir être portée, à partir de 2013 et pendant la période d'échelonnement du paiement de la PRE éventuellement mise en place par le SUA, au montant total de l'investissement dans le cas de la vente d'un logement ayant fait l'objet d'une réhabilitation par le SUA. En effet, dans ce cas particulier, d'une part le coût de l'investissement peut facilement être amorti par l'usager sur le prix total de la vente de son bien et d'autre part, le non-remboursement du montant restant de la PRE dont le propriétaire doit s'acquitter constituerait une source d'enrichissement sans fondement pour ce dernier qu'il s'agit d'éviter.
- être uniformisée sur la PRE existante en AC afin de garantir l'égalité de traitement des usagers face à l'assainissement.⁹⁸ Ainsi :
 - o son montant devrait être fixé par l'autorité délibérante comme c'est actuellement le cas en AC ;
 - o son montant être calculé sur la base des coûts moyens de l'investissement du SUA ;
 - o son montant être plafonné à 80% des coûts d'une installation d'ANC.

Ainsi, cette formule permettrait de couvrir au maximum 80% des coûts de l'investissement initial ou de la réhabilitation. Se pose alors le problème des 20% restants. Ici, plusieurs éléments peuvent être mis en avant :

- ces 20% restants pourraient constituer le bénéfice induit par la prise en charge publique de l'investissement. En clair, le fait de transférer la responsabilité de ce dernier au SUA entraînerait des gains d'efficacité et des économies d'échelle permettant d'économiser ces frais supplémentaires ;
- la PRE en AC n'est que rarement égale à 80% du coût d'une installation d'ANC. Ainsi, si cette possibilité venait à être appliquée par un SUA, le niveau auquel devrait être fixé cette PRE pour l'ensemble des usagers pourrait constituer un problème. Il ne faudrait ainsi pas que les usagers en AC soient lésés par l'obligation qu'aurait le SUA d'augmenter la PRE afin de pouvoir faire face à ses dépenses liées à l'ANC. Dans ce cas de figure, la décision de créer un SUA devrait être laissée à l'assemblée délibérante qui devra effectuer une analyse économique de la situation de son territoire, se basant notamment sur son rapport d'usagers en ANC et en AC ;

⁹⁸ Cette condition semble, aux vues de différentes études sur le sujet, réalisable dans une majorité de cas. En effet, sur une période d'une vingtaine d'années, les coûts d'investissement de l'AC et de l'ANC se rejoignent ce qui permet de conclure, avec les réserves habituelles liées aux spécificités locales, qu'une PRE unifiée ne constituerait pas de modification significative dans les coûts à supporter par les usagers.

- une solution pourrait consister, pour le SUA, à emprunter les sommes manquantes à son investissement comme c'est actuellement le cas en AC. Le coût de ces emprunts et des amortissements liés, donc de l'investissement non couvert par la PRE, serait ainsi reporté sur la redevance de fonctionnement du SUA. Le recours à cette possibilité devrait également être laissé à la discrétion de l'assemblée délibérante, cette solution entraînant un transfert de charge vers le locataire et, selon les caractéristiques locales, une éventuelle augmentation de la redevance pouvant être conséquente ;
- enfin, il pourrait être envisagé de mettre en place un fond par SUA qui récolterait, de différentes sources, un ensemble de concours financiers permettant d'assurer le financement de l'investissement non couvert par la PRE. Ces sources pourraient être :
 - o les AE. En effet, en plus des aides « traditionnelles » à la réhabilitation, aides qui seraient déduites au montant de la PRE, la tarification de l'assainissement en AC prévoit à l'heure actuelle une redevance de « modernisation de la collecte ». En cas de SUA, la redevance de fonctionnement étant unifiée, il pourrait être envisagé d'appliquer cette redevance aux usagers de l'ANC, redevance qui servirait à financer l'investissement manquant ;
 - o une redevance nouvelle d' « investissement » mise à la charge des usagers dont l'installation a été financée, que soit pour sa construction ou pour sa réhabilitation, par le SUA. Cette nouvelle redevance permettrait un lissage plus important des sommes restantes à payer pour le particulier par rapport à la PRE ;
 - o les fonds européens de type FEADER (axe 3) ;

3.4.4.3. Divers

La fusion des services de l'assainissement poserait le problème de savoir comment seraient réparties les différentes aides et subventions attribuées préalablement à l'AC et à l'ANC. Sachant que la grande majorité des aides versées notamment par les AE et les CG correspondent à des actions précises (aides au fonctionnement des SPANC, à la compétence « entretien », au renouvellement des réseaux etc.), il est difficilement envisageable d'en globaliser les montants au niveau du SU. Il n'y a ainsi aucune raison à ce que les règles applicables actuellement pour l'attribution des aides et subventions aux services de l'AC et de l'ANC soient modifiées par leur fusion.

Enfin, en lien avec le paragraphe précédent, les AE pourraient étendre l'assiette de la redevance « modernisation de la collecte » sur les usagers en ANC. Cette redevance se justifierait par la prise en charge de la réhabilitation et du renouvellement des matériaux, et devrait à ce titre, être reversée à l'ANC.

Troisième partie :

Améliorer la communication sur l'ANC

1. Introduction

De nombreux problèmes du secteur de l'ANC, détaillés dans la première partie de ce rapport⁹⁹, sont dus à deux facteurs concomitants :

- le **manque d'une plateforme de communication** à destination de l'ensemble des acteurs du secteur de l'ANC ;
- le **manque de connaissances solides sur le secteur de l'ANC**, et notamment l'état du parc, la qualité et le prix des services liés.

L'ensemble des acteurs s'accordent à dire que **le secteur de l'ANC souffre d'un manque cruel de communication**. Ne pas disposer d'outils communs, ne pas disposer d'un portail unique et reconnu pour diffuser l'information réglementaire, technique ou même administrative retarde la mise en place de services publics efficaces rendant un service de qualité à l'utilisateur.

Encore faut-il, pour communiquer, disposer de moyens fiables et pertinents pour récolter l'information à transmettre. Or, non seulement ces moyens sont pour le moins parcellaires à l'heure actuelle, mais la réglementation impose un certain nombre d'obligations d'informations à destination des usagers d'un service public. Ces informations font défaut. L'urgence à mettre en place un outil de collecte de l'information et de données sur l'ANC est donc double.

Quoi qu'il en soit, deux grandes orientations complémentaires se dégagent pour atteindre ces objectifs :

- **créer un site internet public consacré à l'ANC, afin d'améliorer l'accès à la connaissance pour les particuliers, les SPANC et l'ensemble des acteurs ;**
- **créer un observatoire national de l'ANC, afin de disposer d'éléments statistiques sur le prix, le mode et la qualité des services de l'ANC, ainsi que des éléments techniques sur les installations d'ANC.**

La présente partie s'attache à analyser la faisabilité de ces deux éléments et propose des pistes de réflexions quant à leurs modalités éventuelles de mise en œuvre.

⁹⁹ Cf. parties I – 2.1., 2.2., 2.3., 3.1., 3.3., 3.5., 3.8.

2. CREER UN « SITE ANC »

L'opportunité de créer un site internet national consacré à l'ANC est une évidence pour l'ensemble des acteurs. A ce jour, il n'existe que trois types de sites internet, vecteurs les plus simples et les plus utilisés par les acteurs de l'ANC pour s'informer sur le sujet :

- la page consacrée à l'ANC sur le site du MEEDDM ;
- les sites internet des différentes associations de « Spanceurs », d'élus, d'organismes publics divers ou de CT ;
- les forums consacrés à l'ANC.

Ces trois relais d'informations, bien qu'utiles et nécessaires, n'en restent pas moins incomplets pour différentes raisons. Ainsi, la page du MEEDDM ne fait que proposer l'ensemble des textes règlementaires relatifs à l'ANC, sans apports ni techniques, ni administratifs. La très grande majorité des sites d'associations de « Spanceurs » ou de CT sont, soit incomplets sur l'un des aspects essentiels du secteur de l'ANC, soit non mis à jour, soit trop spécifiquement orientés sur leur secteur d'activité propre¹⁰⁰. Enfin, les forums consacrés à l'ANC présentent le désavantage de ne pas être modérés, laissant planer le doute sur la validité des informations qu'ils contiennent.

La volonté de créer un site national consacré à l'ANC repose sur la prise en compte de ces trois critiques. Ainsi, un tel outil devra nécessairement :

- rendre accessible à tous l'information règlementaire par sa vulgarisation rigoureuse ;
- ne pas permettre de doutes sur l'authenticité et la pertinence des informations et données qui y figureront ;
- être mis à jour régulièrement, voire même être la référence par l'exclusivité en matière de nouvelles informations ou données sur l'ANC ;
- être complet sur l'ensemble des thèmes utiles aux acteurs du terrain.

Si les deux premiers éléments renvoient à la **nécessaire prise en charge publique de ce site**, quel que soit l'organisme, le troisième élément se doit d'être détaillé.

¹⁰⁰ Ce qui est notamment le cas des sites des AE qui, sur une même thématique, l'ANC, présentent des éléments radicalement différents, allant bien au-delà d'une différenciation due aux seules spécificités de financement qui leur sont propres.

2.1. Un site complet

Afin d'être complet, un site consacré à l'ANC devra nécessairement :

- **rendre accessible une information réglementaire vulgarisée à destination des usagers et des SPANC ;**

Cet élément est fondamental. Il faut s'assurer que **l'ensemble des usagers** concernés, qui ne disposent pas nécessairement de connaissances pointues ou précises sur le milieu de l'eau, **puissent comprendre les dispositions qui s'imposent à eux de façon claire, simple et néanmoins précise**. Par ailleurs, dans un même souci de simplification, la concrétisation des obligations réglementaires doit être simplifiée par la mise à disposition, sur le site, de documents types et notamment :

- des modèles de règlement de SPANC ;
 - des modèles de conventions avec les usagers et d'autres CT ;
 - des modèles de délibérations¹⁰¹ ;
 - des modèles de documents types pour la communication envers les usagers et parties prenantes de l'ANC
- **diffuser les dispositions réglementaires en vigueur pour l'ensemble des secteurs impliqués dans l'ANC ;**
 - réglementation technique consacrée à la pose, l'entretien et le contrôles des installations d'ANC ;
 - réglementation normative relative aux éléments de fonctionnement et de certification des installations d'ANC ;
 - réglementation juridique et fiscale relative au fonctionnement et la mise en place d'un SPANC ;
 - réglementation juridique, technique et fiscale relative aux entreprises prestataires de services liées à l'ANC, et notamment les vidangeurs ;
 - réglementation relative aux différentes modalités de coopération intercommunale ;
 - réglementation relative aux obligations et possibilités d'aides financières et techniques devant / pouvant être apportées par les organismes publics (AE et CG notamment) aux SPANC, CT et usagers.

D'une façon générale, en plus de faciliter le travail et la mise en place des SPANC, une diffusion de modèles validés à partir desquels ceux-ci peuvent exercer leurs compétences apporterait **plus de sécurité juridique** ainsi qu'une **plus grande harmonisation des pratiques** et donc, une augmentation de la qualité du service rendu à l'utilisateur.

¹⁰¹ Le site du syndicat interdépartemental de l'eau Seine-Aval (SIDESA) peut, à ce titre, faire office de modèle, au moins sur l'exhaustivité de l'offre d'information qu'il propose. www.sidesa.fr

- **diffuser les études, les données et les explications relatives aux techniques de l'ANC ;**
 - permettre à l'ensemble des acteurs concernés d'avoir accès à des données techniques élémentaires pour leur travail quotidien ;
 - modalités techniques liées à la pose, l'entretien, la réhabilitation et le contrôles des installations d'ANC ;
 - informations scientifiques à la base des arbitrages d'experts dans l'élaboration des documents techniques (DTU par exemple) ;
 - recueil de données et études scientifiques ayant traités à l'ANC afin de permettre aux acteurs d'approfondir leurs connaissances¹⁰² ;
 - permettre aux acteurs concernés d'être tenus au courant de toutes évolutions technologiques et scientifiques ;
 - proposer une série de méthodes et d'outils de travail validés assurant le respect des « règles de l'art » en matière d'ANC ;
 - partager la remontée d'information sur d'éventuels problèmes et difficultés techniques rencontrés par les acteurs de l'ANC (cette action doit être mise en relation avec le forum et l'observatoire, cf. *infra*).

L'objet de ces actions est ainsi de permettre aux acteurs de l'ANC de disposer d'éléments leur assurant l'**accès à une connaissance technique et scientifique la plus large et complète possible** afin d'augmenter leur autonomie et la qualité du service rendu aux usagers.

- **diffuser une information fiable, certifiée et complète aux usagers ;**
 - présenter de façon claire et précise l'ANC, notamment par rapport à l'AC ;
 - informer les usagers des différentes aides et subventions auxquelles ils peuvent avoir droit ainsi que les modalités d'obtention de ces aides. Ceci peut être adapté par bassin et / ou par département afin d'être adapté aux différentes modalités de financement pouvant exister ;
 - informer les usagers des coûts liés à l'ANC (cf. *infra*) ;
 - informer les usagers de leurs droits et devoirs en matière d'ANC ;
 - informer les usagers sur les obligations techniques liées à une installation d'ANC (entretien etc.)
 - informer les usagers des différentes techniques existantes – proposer une aide à la décision entre les différentes filières d'ANC ;
 - informer les usagers sur le rôle des différents acteurs en présence ;
 - mettre une liste complète des acteurs publics majeurs (AE, CG, DDASS etc.) de l'ANC ainsi que leurs coordonnées à disposition des usagers ;
 - proposer aux usagers une liste des prestataires présents dans leur secteur. Cette liste pourrait mettre en avant les signataires de chartes et autres protocoles afin d'inciter à leur création¹⁰³.

¹⁰² Ce point doit être mis en relation avec l'action I – 3.11.1.

¹⁰³ Il pourrait être imaginé un système dans lequel l'utilisateur renseigne son code postal, suite à quoi celui-ci aurait accès à une liste indiquant l'ensemble des prestataires renseignés dans un rayon de x km autour de son domicile, en mettant en avant les prestataires ayant signé une charte, une convention etc.

- **permettre aux acteurs de partager leurs expériences et de faire remonter d'éventuels problèmes rencontrés.** Ce point est essentiel et de sa mise en œuvre dépendra la réussite ou non de ce site. Il faut ainsi garantir une expertise neutre, officielle, de qualité et surtout réactive aux différents problèmes pouvant toucher les acteurs. Ceci peut se faire sur la base d'un **forum**, bien que cette solution présente l'obligation d'animer ce dernier ce qui implique d'y consacrer des moyens humains et financiers, soit sur la base d'un « **questions / réponses** » exhaustif et évolutif en fonction des demandes d'informations reçues par mail et autres canaux.

2.2. Mise en œuvre pratique

Si la grande majorité de ces mesures ne nécessitent qu'un travail de compilation, de rédaction, de synthétisation et de clarification, certaines d'entre elles seront plus difficiles à mettre à œuvre. Ces mesures font l'écho aux propositions d'actions présentées en première partie de ce rapport. Il pourrait être envisagé de créer un groupe de travail rassemblant l'ensemble des parties prenantes afin de valider l'élaboration des différents documents.

Néanmoins, d'une façon générale, il faudrait que ce site puisse satisfaire à la fois le plus grand nombre, et notamment les usagers, tout en allant au fond des réflexions techniques et scientifiques et être utile aux techniciens et acteurs « du terrain ». **Présenter les éléments essentiels de manière simplifiée**, voire schématique, tout en permettant à ceux qui en auraient le besoin de creuser certaines thématiques en **diffusant les documents et textes de référence complets serait à privilégier**.

Par ailleurs, ce site doit devenir la référence pour tout acteur désirant s'informer sur l'un des aspects de l'ANC. Acheter les mots-clés correspondants dans les moteurs de recherche ne suffira ainsi pas à en garantir l'acceptation par les acteurs. Plus important à leurs yeux est la certitude de disposer, avec ce site, d'un outil « à jour » et au fait des dernières évolutions réglementaires et techniques. **Faire en sorte qu'il soit actif et réactif** est élémentaire à la bonne réussite du projet.

3. Créer un observatoire national de l'ANC

3.1. Introduction

Issue d'une obligation législative (cf. introduction), la volonté de créer un observatoire national de l'ANC repose sur trois attentes :

- disposer d'un outil permettant d'avoir des **données statistiques fiables et certifiées** sur l'ensemble du secteur de l'ANC. Combien de SPANC ? Combien d'installations ? Quelles compétences ? Combien de contrôles etc. ;
- disposer d'un outil permettant **d'acquérir une connaissance technique et scientifique du (dys)fonctionnement *in situ* des installations** ;
- disposer d'un outil permettant aux pouvoirs publics ainsi qu'aux usagers de **connaître l'ensemble des coûts et prix associés à l'ANC**.

De façon générale, disposer de telles données permettrait d'**instaurer un minimum de transparence dans la gestion des SPANC, d'en faciliter le pilotage pour les CT et d'améliorer les techniques de l'ANC**.

Néanmoins, mettre en place un observatoire administratif, technique et économique de l'ANC nécessiterait de très lourds moyens techniques, humains et financiers. En effet, pour être pertinent et complet, cet observatoire se devrait de permettre une collecte de données issues d'un très large échantillon des plus de 4 000 SPANC répartis sur le territoire français.

Ainsi, il faudrait non seulement mettre en place une logistique telle qu'elle permette la remontée, l'exploitation et la valorisation de l'ensemble des données récoltées sous un même format donc un même langage, mais également mettre en place des moyens règlementaires obligeant les SPANC à les fournir, le tout sans nuire à leur efficacité.

Sans remettre en cause l'intérêt évident d'un tel observatoire pour l'ensemble des acteurs interrogés, ceux-ci sont nombreux à s'interroger sur le rapport coûts / bénéfices d'une telle démarche. C'est pourquoi il paraît, dans un premier temps, utile d'analyser les outils existants.

Ainsi, la réglementation oblige les CT à renseigner des RPQS qui comprennent des indicateurs descriptifs et de performance de leurs services publics d'eau et d'assainissement. Ces RPQS, même s'ils ne sont pas parfaits (cf. *infra*), permettent néanmoins de disposer de données sur les services et les coûts de l'ANC. L'existence de ces RPQS et l'obligation issue de la LEMA de les intégrer au SISPEA permet de **distinguer deux catégories de données issues d'un éventuel observatoire de l'ANC** :

L'une, pour laquelle il existe doré et déjà des éléments concrets mis en place pour la définition, la collecte et la valorisation et qui s'adresse aux usagers ainsi qu'aux services publics – données statistiques sur les services et données sur les coûts liés à l'ANC – et l'autre, pour laquelle tout reste à faire et qui s'adresse aux industriels ainsi qu'aux techniciens « du terrain », à savoir les données techniques et scientifiques relatives au fonctionnement des installations d'ANC.

3.2. Observatoire des services et des coûts de l'ANC

Chaque CT va renseigner, sur un portail internet national, les données relatives à son RPQS. Les différentes DDAF et DDEA responsables vont contrôler la cohérence de ces données, la CT ayant *in fine* à les valider. Par ailleurs, ces directions ont la charge d'assurer l'interface avec les CT, et notamment de les relancer en cas de manquements à leurs obligations. Les données validées sont publiées sur le site de l'observatoire des SPEA et accessibles à tous.

Concernant l'ANC, le RPQS comporte trois indicateurs :

- D301 : Evaluation du nombre d'habitants desservis par le service public d'ANC
- D302.0 : Indice de mise en œuvre de l'ANC
- P301.3 : Taux de conformité des dispositifs d'ANC

Concrètement, ces indicateurs permettent de récolter les données suivantes :

- nombre d'habitants desservis ;
- nombre d'habitants résidant sur le territoire du service ;
- tarif du contrôle de l'ANC ;
- montant des recettes provenant des contrôles ;
- montant financier des travaux réalisés ;
- nombre total d'installations contrôlées depuis la création du service ;
- nombre d'installations contrôlées jugées conformes ou ayant fait l'objet d'une mise en conformité ;
- délimitation des zones d'assainissement non collectif par une délibération ;
- application d'un règlement du service public d'assainissement non collectif approuvé par une délibération ;
- mise en œuvre de la vérification de conception et d'exécution des installations réalisées ou réhabilitées depuis moins de huit ans ;
- mise en œuvre du diagnostic de bon fonctionnement et d'entretien des autres installations ;
- existence d'un service capable d'assurer à la demande du propriétaire l'entretien des installations ;
- existence d'un service capable d'assurer à la demande du propriétaire les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations ;
- existence d'un service capable d'assurer le traitement des matières de vidange.

Ainsi, ces données doivent depuis juillet 2009, en théorie, alimenter le SISPEA et faire l'objet d'une valorisation par le biais d'un site internet¹⁰⁴. En pratique, la mise en œuvre de l'observatoire se fait progressivement, l'ANC n'étant d'une part, pas « prioritaire » sur la remontée d'information par rapport aux services de l'AEP et de l'AC et d'autre part, la compétence la moins bien maîtrisée en terme de connaissance de la part des CT dans les RPQS, il faudra sans doute quelques années avant de disposer d'une base de données exploitable et complète.

Bien que ce délai témoigne de l'extrême complexité qu'il y a à mettre en place une chaîne de remontée de l'information fiable et valorisable, l'esprit de la création du SISPEA ne prévoit pas de traitement différencié entre l'AC, l'AEP et l'ANC. A ce titre, **il n'y a aucune raison à ce que l'ANC ne soit pas considéré de façon égale à l'AC et l'AEP dans le cadre du SISPEA.**

Quoi qu'il en soit, le RPQS et le SISPEA sont des outils qui permettront la remontée et la valorisation des données et informations énoncées plus haut. De fait il n'y a, à l'heure actuelle, **pas lieu de créer une nouvelle structure destinée à collecter des données dorénavant déjà disponibles. Le SISPEA est un instrument opérationnel, pérenne et de qualité qui permettra, à terme, de récolter et de diffuser un ensemble de données selon un processus et des modalités validées par l'ensemble des parties prenantes.**

Néanmoins, la liste des données disponibles, à court ou moyen terme, n'est pas pleinement satisfaisante et une réflexion doit être menée sur les possibilités d'amélioration de ces indicateurs. Les indicateurs suivants sont des exemples des données qui, à terme, devraient idéalement être intégrées au SISPEA, **selon les mêmes modalités pratiques qu'à l'heure actuelle :**

- indicateur relatif à la qualité du service rendu à l'utilisateur ;
 - taux de respect des rendez-vous par les agents de SPANC ;
 - délais de réponse ;
 - délais de réalisation des contrôles ;
 - taux de réclamation ;
 - partie prenante ou non d'une charte de qualité ;
 - taux d'obtention d'aides financières etc.

- indicateur relatif à l'ensemble des coûts de l'ANC¹⁰⁵ ;
 - tarifs des prestations de pose, d'entretien, de vidange ;
 - coûts des installations neuves ;
 - coûts d'une réhabilitation ;
 - montant des subventions obtenues etc.

- indicateur relatif à l'efficacité du service
 - taux d'installations contrôlées au moins 1 fois d'ici à 2013 ;
 - taux d'installations re-contrôlées avant la fin de validité du dernier contrôle ;
 - taux de refus d'accès à la propriété ;
 - nombre d'installations d'ANC déconnectées et remplacées par de l'AC ;
 - nombre de contrôle / ETP ;

¹⁰⁴ www.services.eaufrance.fr

¹⁰⁵ Cet indicateur pourrait, à terme, être traité par le futur observatoire des coûts des travaux des services publics de l'eau et de l'assainissement qui est en train d'être mis en place, du moins sur sa partie relative aux coûts liés à l'investissement.

- retard de paiement etc.
- indicateur relatif à la performance environnementale du service
 - taux d'installations jugées non conformes ;
 - taux de mise en conformité dans les délais règlementaires ;
 - taux d'élimination règlementaire des matières de vidange ;
 - bilan carbone du SPANC etc.

Bien que ces indicateurs permettraient d'améliorer la transparence et l'information relative aux SPANC pour les usagers, plusieurs nuances doivent être introduites.

Ainsi, **toute donnée n'est pas quantifiable et ne saurait ainsi être pertinente en cas de mise en place d'indicateurs**. De la même façon, certains de ces indicateurs sont des indicateurs descriptifs du service, d'autres de performance. Ces derniers doivent être maniés avec prudence, tant la performance en ANC dépend des caractéristiques locales. Ainsi, un indicateur environnemental ne distinguerait pas nécessairement certains bons de mauvais élèves, mais permettrait uniquement de faire part d'un état de fait sur un territoire précis.

Par ailleurs, il ne faudrait pas non plus que ces indicateurs permettent, de par les variables qui seront utilisées pour les définir, de stigmatiser tel ou tel SPANC et / ou territoire. Par exemple, un indicateur tenant compte des coûts d'une installation d'ANC ne devrait pas être défini sur la base de données absolues, mais plus sur la base de fourchettes de prix permettant de guider l'utilisateur à l'aide de seuils minimums / maximums.

Enfin, et de façon générale, **ces indicateurs doivent être simples à calculer, reprendre des données qui existent déjà sur le terrain, et surtout être compréhensibles par l'utilisateur**. En outre, ces indicateurs **ne sauraient être définis sans une concertation avec l'ensemble des acteurs** et surtout les SPANC et CT, ceux-ci étant chargés de produire la donnée. Il serait en effet contre-productif, sous prétexte d'améliorer leur service, d'alourdir leur charge de travail en les obligeant à fournir une donnée difficile voire impossible à collecter.

Il serait ainsi possible d'étendre le champ couvert par le RPQS en y intégrant une série d'indicateurs tenant compte d'un ensemble plus vaste de domaines sur lesquels les usagers, les CT et l'ensemble des acteurs sont en droit de disposer d'éléments d'information concrets. **Ceci permettrait, sans avoir à créer de nouvelles structures, de nouvelles « chaînes » de remontée et de valorisation de l'information etc., d'apporter les compléments d'informations nécessaires à la transparence ainsi qu'à une meilleure qualité de service rendue à l'utilisateur.**

3.3. Observatoire technique des installations d'ANC

3.3.1. Utilité d'un observatoire technique des installations d'ANC

Concernant la partie relative à l'amélioration de la connaissance en matière technique et scientifique du secteur de l'ANC, les bénéfices qu'apporterait la base de données créée par un observatoire technique des installations d'ANC seraient les suivants :

- disposer d'un **référentiel** et de descriptions précises **des filières utilisées** en France, selon les spécificités du milieu ;
- permettre une **meilleure planification** des besoins pour l'action des SPANC et des organismes financeurs ;
 - o disposer d'éléments statistiques sur l'historique des installations d'ANC et leur usage ;
 - o disposer de données permettant de croiser l'état des lieux des installations d'ANC en France avec les origines d'éventuels dysfonctionnements ;
 - o disposer d'éléments généraux sur la fiabilité des ouvrages et leur durée de vie ;
 - o disposer d'éléments sur les retours d'expériences des nouvelles filières.
- permettre une **harmonisation des pratiques** des SPANC par l'introduction d'une fiche type pour les contrôles ayant fait l'objet d'un consensus entre les parties concernées ;
- permettre une **amélioration des techniques** de l'ANC par une meilleure connaissance du fonctionnement *in situ* de ses composants.

3.3.2. Modalités concrètes / Problèmes posés

Néanmoins, certaines conditions préalables doivent être réunies afin de permettre une mise en place d'un observatoire technique des installations d'ANC.

- **disposer d'un langage commun** (de type SANDRE ?) afin que les données recueillies et les modalités de collecte de ces données soient les mêmes pour l'ensemble des contributeurs ;
- **disposer d'un outil de validation** des données qui permette de s'assurer que les études statistiques constituées ne soient pas faussées ;
- **disposer de garanties de confidentialité et de libre accès à la donnée** permettant d'affirmer que l'exploitation et la valorisation des données ne puissent pas donner lieu à une identification de leur provenance ainsi qu'à des distorsions de la concurrence. De plus, constituer un fichier incluant des données personnelles¹⁰⁶ est soumis à l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;

¹⁰⁶ Une installation d'ANC étant un bien privé en domaine privé, tout fichier présentant des données sur ces biens constitue un cas d'espèce pour la CNIL.

- **disposer de modalités permettant d'assurer un retour** pertinent et pérenne **d'informations vers les acteurs « du terrain »**, et notamment les SPANC. Tout observatoire se doit d'être un outil au service des usagers et acteurs de l'ANC ;
- **disposer de garanties**, notamment financières, **concernant la viabilité à long terme** et la pérennité de l'animation d'un tel observatoire. Celui-ci n'aura de sens que si son action s'inscrit dans la durée, ce qui implique un déploiement de moyens en conséquence ;

3.3.3. Observatoire technique des installations d'ANC : mode d'emploi

3.3.3.1. Que retour pour les acteurs ?

Toute réflexion sur les modalités concrètes de mise en œuvre d'un éventuel observatoire technique des installations d'ANC doit permettre de répondre à la **question essentielle du retour que peuvent en attendre les acteurs contribuant à la collecte des données.**

En effet, les SPANC étant les acteurs chargés de collecter l'information, ce qui leur demandera du temps et des moyens, il est nécessaire pour le bon fonctionnement, l'intérêt et l'assurance d'une pérennité de l'observatoire, que ces derniers soient les premiers à bénéficier de ses enseignements.

C'est pourquoi **l'accès aux résultats de la valorisation des données collectées doit être gratuit et libre.** Bien qu'il ne soit pas clair à l'heure actuelle si les données recueillies dans le cadre d'un tel observatoire auraient un statut public ou privé, **il est possible que de par les engagements internationaux de la France¹⁰⁷, toute utilisation de ces données doit être rendue publique.**

Editer des cartes, des fiches techniques, mettre en ligne des résultats d'études et de façon générale, communiquer sur l'ensemble des observations rendues possibles par cette remontée de données « du terrain » est élémentaire et doit être au cœur de cette démarche.

Par ailleurs, la prise en compte du contexte local dans lequel évoluent les SPANC pour la valorisation, en faisant par exemple le lien avec les SAGE, SDAGE, programmes des AE etc., serait également un atout.

De plus, toute valorisation des données que fournirait l'observatoire serait une valorisation purement technique. Or, afin de s'assurer d'une juste analyse technique des données qui pourraient être transmises et centralisées à un niveau national, il doit être mis en place une structure compétente ayant l'expertise nécessaire pour le faire. Pouvoir comparer des données dans leur contexte réel (en fonction du sol, du type de fosses, du climat, de la pose etc.) est primordial afin d'éviter de tirer des conclusions trop hâtives ou erronées sur certaines installations ou filières. **L'exploitation et la valorisation des données techniques**

¹⁰⁷ La France a ainsi signé la Convention internationale d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement en 1998 qui prévoit, notamment, de « développer l'accès du public à l'information détenue par les autorités publiques, en prévoyant notamment une diffusion transparente et accessible des informations fondamentales. »

doit ainsi être prise en charge par des professionnels (publics ou privés) ayant une réelle compétence pratique du terrain.

3.3.4. Echelon pertinent

3.3.4.1. L'échelle du bassin

Les AE ont, sur le bassin, un statut d'acteurs majeurs de l'eau, connus et reconnus, disposant de relais locaux et pouvant ainsi prétendre à une certaine proximité des acteurs. Par ailleurs, les AE disposent de moyens techniques et humains qui leur permettraient d'assurer un tel travail. Ainsi, **quel que soit l'échelon retenu, un observatoire national technique des installations d'ANC devrait prévoir une déclinaison à l'échelle du bassin pour la valorisation et l'exploitation des données.**

Concrètement, les AE envoient des formulaires de demandes de « primes à l'épuration » à l'ensemble des SPANC afin que ceux-ci puissent bénéficier de subventions de la part des AE. Ces formulaires permettent aux AE de disposer de nombreuses informations, notamment administratives, sur l'ensemble des SPANC qui font des demandes d'aides, soit leur quasi-totalité. Utiliser ces formulaires en y ajoutant d'autres critères à renseigner par les SPANC serait un moyen a priori simple et efficace d'assurer une remontée d'information pérenne et quasi-exhaustive.

Néanmoins, toutes les AE n'ont pas mis en place de primes à l'épuration, ce qui réduit l'intérêt d'y avoir recours, l'observatoire ayant une vocation à être exhaustif et national. Par ailleurs, l'idée d'obliger les AE à harmoniser ces demandes de primes se heurterait à la spécificité des politiques d'intervention des AE qui sont de la compétence des comités de bassin. Enfin, les délégations locales des AE sont réparties de manière très inégale sur le territoire en fonction des AE. La proximité utile et nécessaire à la mise en place d'un tel observatoire ne paraît, de fait, pas assurée.

De façon générale donc, **les bassins ne paraissent pas disposer de moyens et d'une proximité suffisante avec les acteurs pour servir d'échelon pertinent à la mise en place d'un observatoire technique des installations d'ANC.**

Toutefois, les AE sont en train de progressivement mettre en place un logiciel commun d'exploitation des données entre elles. Ce système pourrait servir de modèle à une interface commune permettant l'échange et l'exploitation des données collectées par l'observatoire.

3.3.4.2. L'échelle du département

Pour une majorité d'acteurs rencontrés, les départements présenteraient les meilleures dispositions. Ainsi, différents arguments plaident en leur faveur :

- leur proximité du terrain et sa connaissance pour les CG ayant mis en place des SATAA / SATANC / SATESE rend l'échelle départementale la plus à même d'adapter les obligations nationales aux contextes locaux ;
- la déclinaison départementale pour la collecte et la valorisation permet à la structure nationale de l'observatoire de travailler avec une centaine d'acteurs qui eux-mêmes

n'auraient, selon les départements, qu'une centaine de partenaires identifiés. Ceci allègerait et hiérarchiserait les processus dans un esprit de simplification et de subsidiarité ;

- l'exemple du GRAIE (encadré 1) témoigne des synergies pouvant être développées sur un modèle « gagnant – gagnant » avec des structures départementales ;
- le département est l'échelon de base pour l'animation du SISPEA, modèle sur lequel l'observatoire pourrait calquer ses dispositions, celles-ci étant efficaces et opérationnelles.

Ainsi, ces éléments orientent le choix stratégique de l'échelon pertinent pour la mise en place d'un observatoire technique des installations d'ANC vers celui du département.

Concrètement, bien qu'idéalement cette charge devrait incomber aux services du CG, ceux-ci ne sont pas toujours présents sur l'ANC. Il devrait ainsi être possible d'envisager la création de syndicats départementaux qui seraient chargés de mener à bien, à la fois les missions de l'observatoire mais également de formation, d'animation etc. Ces syndicats pourraient être créés en partenariat avec les AE. En effet, ces compétences étant doré et déjà appliquées par certaines AE, financer le fonctionnement de syndicats reviendrait pour elles à les déléguer voire les transférer aux syndicats.

Encadré1: Associer le monde associatif aux relais institutionnels : l'exemple de l'observatoire du GRAIE

Se basant sur son expertise, sa proximité ainsi que sa légitimité auprès de l'ensemble des acteurs concernés, le GRAIE a décidé de palier le manque d'informations statistiques fiables et à jour disponibles sur l'ANC en créant son propre observatoire.

Ainsi, il a défini un questionnaire régulièrement mis à jour à destination des SPANC. Ce questionnaire, comprenant des informations telles que le nombre d'habitants concernés, le mode de gestion du service, les compétences du SPANC etc., est préalablement envoyé, quand ils existent, à l'ensemble des services d'assistance techniques des CG présents sur le territoire couvert par le GRAIE. Ceux-ci sont chargés, par une convention, de l'envoyer aux SPANC et d'en récolter les résultats qu'ils transmettent bruts au GRAIE. Dans le cas contraire, le GRAIE se charge lui-même d'envoyer le questionnaire aux SPANC et de récolter les données.

Une fois l'ensemble des données collectées, le GRAIE se charge de leur valorisation, en éditant graphiques, schémas et informations statistiques qu'ils utilisent à leurs fins mais renvoient également aux CG ainsi qu'aux SPANC, sur la base d'un modèle « gagnant-gagnant ».

Ce procédé butte néanmoins sur les limites de la légitimité du GRAIE qui ne peut imposer le renseignement de ce questionnaire aux SPANC, et s'assurer ainsi de l'exhaustivité du retour de l'information. Toutefois, malgré cela, cette collecte d'information fonctionne, notamment grâce à l'accent mis sur l'information des SPANC et le retour dont ils peuvent bénéficier en échange de leur coopération.

Cet exemple démontre qu'il n'est pas forcément nécessaire de mobiliser d'importants moyens dans la création d'un nouvel outil, mais qu'au contraire, l'utilisation de structures en place (les services d'assistance technique par ex.), alliée à un retour efficace et pertinent aux

SPANC, peut suffire.

Par ailleurs, ceci serait d'autant plus vrai si l'organisme animant ce réseau de collecte disposait d'une légitimité, tant morale que réglementaire, incontestable, ce qui renvoie à un organisme public.

3.3.5. Collecter les données

Définir des dispositions permettant de collecter des données suppose la résolution préalable de deux problèmes majeurs : Quelles données collecter et comment produire ces données.

3.3.5.1. Quelles données collecter ?

La construction du SISPEA s'est étalée sur plus de deux années, alors même que celle-ci ne concerne qu'environ 12 000 services publics de l'eau potable et 15 000 services publics de l'AC, pour un ensemble de respectivement environ 40 et 60 critères. En tout, la masse de données que devra traiter SISPEA en fonctionnement de « plein régime » est donc d'environ 1,4 millions de données.

Concernant l'ANC, le nombre de critères à retenir peut être évalué sur la base des travaux effectués par l'OBIPIA (cf. encadré 2). Ceux-ci indiquent qu'un observatoire technique ne saurait être pertinent à moins de disposer d'au moins 15 types de données totalisant un minimum d'environ soixante¹⁰⁸ critères. Si ces données doivent être renseignées sur l'ensemble des installations, soit à terme 4 millions d'installations, cela ferait une masse « simple »¹⁰⁹ de plus de 240 millions de données à traiter¹¹⁰.

Il est certain que traiter un tel volume de données avec toutes les implications que cela comporte¹¹¹, n'a aucune commune mesure avec le travail effectué sur SISPEA à l'heure actuelle et ne saurait présenter une option réellement envisageable.

Encadré 2 : Obipia

L'Observatoire international des petites installations d'assainissement non collectif a été créé par 16 membres fondateurs issus des divers métiers de l'ANC (Industriels, « Spanceurs », institutionnels etc.). L'objectif poursuivi par la création de l'Obipia est, selon sa charte, de « disposer d'un Observatoire qui soit à la fois un centre d'informations techniques, réglementaires, bibliographiques et un collecteur de données et d'expériences de terrain, afin d'ouvrir la voie aux nécessaires progrès dans les procédés de petites installations d'assainissement et d'assurer la meilleure préservation de notre environnement »

¹⁰⁸ Sur les 81 critères au total, tous ne devront pas nécessairement être renseignés.

¹⁰⁹ Un recueil de données techniques précises et pointues sur des installations d'ANC n'a de valeur que si celles-ci sont croisées entre elles. Ainsi, indiquer par exemple le type de résidence n'a de sens que si l'on peut croiser cette information avec d'éventuels dysfonctionnements répétés sur un même type d'installation. Ceci multiplie d'autant, sur un plan technique, le nombre de données à traiter.

¹¹⁰ Bien évidemment, l'ensemble des installations d'ANC n'aurait pas à être couvert pour fournir une image statistique pertinente du fonctionnement des installations d'ANC. Néanmoins, d'une part, 10% des installations représenteraient toujours un volume de 24 millions de données, et d'autre part, il n'est pas satisfaisant de mettre en place un observatoire n'ayant pas pour but et objectif d'être complet.

¹¹¹ Il faut ainsi ajouter au traitement « brut » des données les droits d'accès aux systèmes, les contrôles permettant d'éliminer les interférences, les doublons de saisies, les formats non-compatibles etc.

Concrètement, l'Obipia vise à créer une base de données permettant, par le biais d'une exploitation statistique, d'identifier les problèmes techniques se posant à l'ANC ainsi que leurs causes, et d'en proposer des solutions d'amélioration.

A cet effet, l'Obipia a, en s'appuyant sur l'expertise technique évidente et reconnue de ses membres, défini une fiche de collecte de données techniques relatives à l'ANC. Cette fiche, qui comprend un total de 81 critères, a vocation à permettre d'identifier d'éventuels dysfonctionnements répétés sur des installations d'ANC présentant les mêmes caractéristiques, le tout afin de permettre aux experts de l'Obipia d'établir une liste des problèmes potentiels liés à certaines filières, certaines marques et certains milieux.

Si le nombre de critères définis par leur liste peut paraître extrêmement élevé, les experts de l'Obipia soulignent que l'ANC présente la difficulté technique majeure d'interagir avec un nombre élevé de facteurs pouvant influencer sur le bon fonctionnement d'une installation. A défaut d'une telle exhaustivité, les conclusions que l'on pourrait tirer d'un observatoire ne sauraient être satisfaisantes et complètes.

Par ailleurs, cette fiche a vocation à être renseignée pour chaque installation, afin d'alimenter une base de donnée nationale à partir de laquelle l'Obipia se chargera de valoriser les résultats dans un souci d'amélioration des techniques et de la connaissance du fonctionnement des installations d'ANC.

L'élaboration par l'Obipia de cette fiche le place comme l'un des acteurs incontournables d'un éventuel futur observatoire technique des installations d'ANC, son expertise en la matière étant la plus aboutie en France.

3.3.5.2. Comment produire ces données ?

Par ailleurs, la production des données risque de poser des problèmes pratiques.

Ainsi, quel que soit l'organisme chargé de recueillir les données – a priori le SPANC – celui-ci aura extrêmement de mal à renseigner certains des critères essentiels à la définition d'éventuels problèmes. L'exemple du critère nécessitant de calculer la pente de la parcelle est parlant, celui-ci sollicitant des moyens techniques et du temps dont la grande majorité des SPANC ne disposent pas.

Par ailleurs, de nombreuses données nécessitent, pour leur collecte, un travail important en amont ou en aval de la visite sur le terrain pour l'agent responsable, comme par exemple un travail sur des cartes pour la qualification géologique et pédologique de la parcelle. De façon générale, ce rapport a montré dans ses deux premières parties qu'un grand nombre de SPANC souffrent d'un manque de viabilité et de temps disponible par agent. Leur demander, en plus de leurs missions traditionnelles, d'intégrer un ensemble plus lourd de critères qu'il leur faudra non seulement recueillir sur le terrain (ce qui suppose d'y consacrer plus de temps, donc alourdir le poids horaire des contrôles ce qui peut se traduire par une augmentation de la redevance), mais également saisir dans un logiciel ou une base de données, paraît difficile.

A ce titre et en l'état, la nature des données à recueillir est un obstacle de taille s'opposant à la concrétisation d'un observatoire technique des installations d'ANC.

3.3.6. Conclusion

Cette double conclusion, à savoir l'impossibilité de traiter un volume trop important de données ainsi que l'extrême complexité de récolter un certain nombre d'entre elles, renvoie nécessairement à une réflexion de fond quant à l'enjeu réel d'un tel observatoire : Il est ainsi important de ne pas perdre de vue que l'objectif final de cet observatoire est la mise en place d'un outil permettant d'assurer une meilleure sauvegarde de l'environnement ainsi qu'un meilleur service rendu à l'utilisateur par l'amélioration de la connaissance du fonctionnement des installations d'ANC.

Dans ce contexte, nombreux sont les acteurs exprimant des doutes quant à l'impact environnemental *global* réel des installations d'ANC. Celui-ci serait, à leurs yeux, au mieux négligeable, ce qui, par conséquent, **rend légitime le fait de se poser la question de savoir s'il est pertinent d'utiliser de l'énergie et des moyens à mettre en place un tel observatoire, eu égard aux bénéfices environnementaux que l'on pourrait en tirer.** La majorité des acteurs, s'ils ne renient pas l'utilité d'un tel observatoire, s'accordent sur le point qu'à choisir, les moyens devraient être investis sur d'autres domaines prioritaires à leurs yeux.

Ainsi, il apparaît que le rapport coûts / bénéfices d'une telle démarche est négatif et qu'**en l'état, la création d'un observatoire national technique des installations d'ANC ne se justifie pas.**

3.3.7. Vision d'avenir

Néanmoins, l'utilité d'un outil permettant d'identifier les origines des défaillances des différentes installations reste entière. A ce titre, il convient d'essayer d'élaborer des solutions alternatives qui permettraient de disposer de ces informations.

Ainsi, les raisons empêchant la mise en place d'un observatoire techniques des installations d'ANC sont le nombre trop important de données et les difficultés liées à leur production.

Sur le volume de données, deux remarques doivent être faites :

- d'une part, ce volume ne présentera un réel problème qu'au bout d'un certain laps de temps. En effet, l'expérience de la mise en place du SISPEA témoigne que tous les services publics ne renseignent pas les RPQS et que sur ceux qui le font, tous ne renseignent pas l'ensemble des critères. Ainsi, il est envisageable que dans un premier temps, un tel système puisse être viable et permet de récolter une quantité suffisante de données afin d'être exploitable. Néanmoins, il faudrait au préalable pouvoir évaluer la représentativité des installations saisies, ce qui pourrait impliquer une déclinaison locale de cet observatoire ;
- d'autre part, les critères retenus par les experts de l'Obipia permettent la valorisation la plus complète et la plus exhaustive possible. Il est certain que tout travail sur ce sujet doit partir d'une volonté d'exhaustivité, mais au vu des problèmes pratiques posés par la collecte et le traitement de ces données, une deuxième phase de réflexion devrait être engagée dans l'objectif de déduire de cette liste un nombre plus restreint de critères permettant d'identifier les enjeux et problèmes majeurs des installations d'ANC en créant des indicateurs synthétiques. Ceci permettrait de réduire, dans un

premier temps, le nombre de données à traiter et par là même, d'en faciliter l'exploitation.

Concernant les difficultés liées à la production des données, deux orientations pourraient permettre d'envisager une simplification du processus :

- d'une part, en lien avec le point précédent, certains des critères nécessitant des connaissances ou des moyens trop importants devraient être redéfinis, notamment en lien avec les acteurs qui seront chargés de recueillir l'information, afin de mieux tenir compte de l'opérationnalité d'une telle démarche. Il est certain qu'une telle redéfinition, voire un abandon pur et simple de certains critères se fera au détriment de la qualité et de la pertinence de l'information récoltée. La question est de savoir si **un recentrage sur un nombre plus restreint de critères n'est pas le prix à payer pour permettre à l'ensemble de fonctionner**. Les experts compétents devraient éventuellement réfléchir à la possibilité et à l'opportunité de se concentrer sur deux, trois éléments fondamentaux du fonctionnement d'une installation et dont on sait qu'ils posent des problèmes afin de limiter le nombre de données à récolter ;
- d'autre part, concernant le temps nécessaire à la récolte et au transfert d'un grand nombre de données, il devrait être mis l'accent sur des formes dynamique de saisie permettant d'éviter les doublons (logiciel SPANC et logiciel observatoire) par le biais d'un portail internet comme c'est le cas pour le SISPEA, voire même des procédés de micro-ordinateurs permettant une saisie directe des données sur le terrain. Proposer aux SPANC des moyens simples, efficaces et utiles pour la collecte, la saisie et le transfert des données est un paramètre essentiel pour la réussite d'un observatoire technique des installations d'ANC.

Ainsi, bien qu'en l'état actuel de la réflexion, la création d'un observatoire technique des installations d'ANC ne présente pas les éléments préalables à une mise en œuvre concrète et efficiente, **l'idée ne paraît pas pour autant vouée à l'échec à plus long terme**. Un travail de fond doit continuer à être mené par l'ensemble des acteurs intéressés et concernés par le projet afin de développer des idées et procédés concrets permettant de résoudre les problèmes énoncés.

Par ailleurs, rien ne s'oppose, en attendant d'éventuelles avancées dans ces domaines, à une mise en place expérimentale d'observatoires plus restreints. Ceux-ci pourraient inclure des SPANC volontaires et se faire en association avec les nombreux observatoires locaux qui existent à l'heure actuelle. Disposer d'une telle structure serait un atout permettant de se rendre compte des difficultés mais également des possibilités qu'offrirait une telle structure au niveau national.

Enfin, dans un même ordre d'idée et dans l'attente d'évolutions permettant la mise en place d'un observatoire national, la possibilité d'évoluer à l'aide de sondages représentatifs constitue une piste alternative qui devrait être analysée.

Annexes

ANNEXE 1 : Liste des abréviations

AC	Assainissement collectif
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AE	Agence de l'eau
AEP	Alimentation à l'eau potable
AFNOR	Agence française de normalisation
ANAH	Agence nationale d'aide à l'habitat
ANC	Assainissement non collectif
ASTEE	Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement
BE	Bureau d'Etude
BIPE	Bureau international pour l'emploi
CCSPL	Commission consultative des services publics locaux
CCH	Code de construction et de l'habitat
CdC	Code des Communes
CLCV	Confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie
CG	Conseils Généraux
CGCT	Code Général des Collectivités Territoriales
CT	Collectivités Territoriales
DDASS	Direction départementale des affaires sociales et sanitaires
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DTU	Document technique unifié
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPTZ	Eco prêt à taux zéro
FNDAE	Fond national de développement des adductions d'eau
FSUR	Fond de solidarité urbain rural
GRAIE	Groupe de recherche Rhône Alpes sur les infrastructures et l'eau
IFEN	Institut français de l'environnement
LEMA	Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques
MEEDDM	Ministère de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de la mer

OBIPIA	Observatoire international des petites installations d'assainissement
OIEau	Office national de l'eau
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PPI	Participation à la première installation
PRE	Participation au raccordement à l'égout
RPQS	Rapport sur le prix et la qualité des services
SATAA	Service d'assistance technique à l'assainissement autonome
SATANC	Service d'assistance technique à l'assainissement non collectif
SATESE	Service d'assistance technique et d'étude aux stations d'épuration
SISPEA	Système d'information des services publics de l'eau et de l'assainissement
SPANC	Service Public de l'assainissement non collectif
SPIC	Service public à caractère industriel et commercial
SUA	Service unifié de l'assainissement

ANNEXE 2 : Liste des acteurs rencontrés

SPANC :

- Parc Naturel Régional des Causses du Quercy
- Régie Siden-Sian (Noréade)
- Communauté d'agglomération Havraise (CODAH)

Syndicats :

- Intersyndicat des eaux de Puisaye Forterre
- Fédération départementale d'adduction d'eau potable et d'assainissement du Lot et Garonne
- Syndicat interdépartemental de l'eau Seine Aval
- Syndicat des eaux et de l'assainissement du Bas-Rhin
- Syndicat mixte des eaux Rhône-Ventoux

SATAA/SATESE/SATANC :

- SATESE du Puy-de-Dôme
- SATESE du Lot
- SATAA du Jura
- Cellule assainissement non collectif de Gironde

Agences de l'Eau (AE):

- Adour-Garonne
- Artois-Picardie
- Rhin-Meuse
- Rhône-Méditerranée-Corse
- Seine-Normandie

Personnalités ou organismes publics divers :

- ASTEE
- Cemagref
- Comité national de l'eau
- Membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale
- OIeau

Associations / Fédérations :

- AMF
- ARTANC
- ASCOMADE
- Assainissement49
- OBIPIA

- CLCV
- FNCCR
- GRAIE

Secteur privé :

- EnvirEauTerre
- Eparco
- FP2E
- IFAA
- Schroeder Damien
- Sotralenz
- Suez Environnement
- Véolia Environnement

Journalistes spécialisés :

- Marc Laimé (« eaux glacées »)
- René-Martin Simmonet (Spanc Info)

ANNEXE 3 : Bibliographie

Sites internet :

Institutionnels :

- www.ademe.fr
- www.anah.fr
- www.certu.fr
- www.developpement-durable.gouv.fr
- www.dgcl.fr
- www.eaufrance.fr
- www.eaurmc.fr
- www.eau-rhin-meuse.fr
- www.eau-adour-garonne.fr
- www.eau-artois-picardie.fr
- www.eau-loire-bretagne.fr
- www.eau-seine-normandie.fr
- www.minefi.gouv.fr
- www.gesteau.eaufrance.fr
- www.ifen.fr
- www.insee.fr
- www.legifrance.fr
- www.sante-sports.gouv.fr
- www.service-public.fr

Associations / SPANC / Divers :

- www.afnor.org
- www.ascomade.org
- www.clcv.org
- www.fnccr.asso.fr
- www.graie.org
- www.obipia.fr
- www.reseau-ideal.asso.fr
- www.sdea.fr

Etudes :

- Réhabilitation des installations d'assainissement non collectif des maison individuelles – Astee, janvier 2006
- Protocole d'évaluation technique pour les installations d'assainissement non collectif dont la charge est inférieure ou égale à 20 équivalents habitants en vue de leur agrément par les ministères en charge de l'environnement et de la santé – AFSSET, janvier 2009
- La gestion des services liés à l'utilisation de l'eau – Ministère de l'écologie et du développement durable / Tns sofres, juin 2005

- Les enjeux de l'assainissement non collectif – EPARCO / Tns sofres, février 2008
- Gestion et financement des services de l'eau et de l'assainissement - Ministère de l'écologie et du développement durable / Tns sofres, septembre 2005
- Enquête nationale sur les problématiques et enjeux de l'ANC - Réseau idéal, janvier 2009
- Enquête sur l'évolution de l'offre d'emploi dans le secteur de l'eau et d'une identification des stratégies d'action – BIPE / OIEau, novembre 2006
- Evaluation de la mise en place et du fonctionnement des services publics d'assainissement non collectif - Ministère de l'écologie et du développement durable / Service Public 2000, février et juin 2005
- Les activités économiques dans le monde liées à l'eau – Conseil économique, social et environnemental, 2008
- Les usages domestiques de l'eau – Conseil économique, social et environnemental, 2009

Presse :

- www.eauxglacees.com
- Spanc Info