

L'Assainissement Non Collectif – ANC - Une nécessité environnementale.

par André FLAJOLET

Député

Président du Comité national de l'Eau

« L'ANC, un nouvel espace de reconquête environnementale où le citoyen est acteur. »

13 millions d'habitants occupant 5,5 millions de logements sont aujourd'hui concernés par l'assainissement non collectif, c'est-à-dire par une gestion des eaux usées à la parcelle.

Or, de très nombreuses installations sont inexistantes ou défectueuses, sources de dangers potentiels pour l'environnement notamment celles situées en amont des aires d'alimentation en eau potable, en zone de baignade ou conchylicoles.

Si la révision des aires de zonage peut réduire le nombre de logements concernés par l'ANC, il est clair que 4 millions de logements au moins relèvent de cette technique et ne peuvent être intégrés dans l'assainissement collectif.

Dans le contexte du Grenelle, il serait à la fois injuste et irresponsable d'ignorer cet enjeu, susceptible d'engendrer des gains majeurs pour l'environnement et des perspectives d'emplois pérennes non délocalisables dans les collectivités et les entreprises.

Les avancées de la LEMA et ses limites.

La loi sur l'eau de 1992 a permis de franchir un premier pas en confiant aux collectivités la mission de contrôle des installations par la mise en place des SPANC.

« les bonnes intentions de la loi ne se traduisent pas dans les faits : cela mérite une analyse critique »

Tirant les conséquences d'importantes insuffisances dans la mise en œuvre des SPANC prévus depuis la loi de 1992, la LEMA du 31 décembre 2006 a voulu donner une nouvelle impulsion à travers quatre dispositions : d'abord par la fixation d'échéances précises pour le premier contrôle avant fin 2012 et réalisation des travaux nécessaires pour 2016, ensuite par le renforcement des missions assurées par les collectivités territoriales tant sur l'accès aux propriétés, les contrôles périodiques ou la réalisation des travaux d'office, par ailleurs une information des particuliers en cas de transaction financière, enfin le renforcement des obligations des particuliers en matière d'entretien de leurs installations par le recours à des vidangeurs agréés.

Ces progrès n'ont pas donné les résultats espérés puisque le rythme de réhabilitation des installations n'est pas à la hauteur des objectifs fixés car il est estimé à 10.000 à 20.000 par an. Sachant que la durée de vie d'une installation bien entretenue est de l'ordre de 25 ans, personne ne peut se satisfaire de cette situation. Il convient également de signaler l'importance de l'enjeu pour l'Outre-mer. Dans les départements d'Outre-mer, la moitié de la population est équipée en assainissement non-collectif, et l'on peut estimer à 90% les installations non conformes.

Il s'agit donc de comprendre le phénomène en vue de proposer des solutions.

En premier lieu, les particuliers, bien que de plus en plus sensibilisés aux enjeux environnementaux, n'acceptent pas le coût de la mise en conformité vu le manque de soutien financier de la part des pouvoirs publics, à savoir les Départements, et en métropole les Agences de l'eau dont les politiques sont partielles, limitées et très différentes d'un territoire à l'autre.

En second lieu, si les SPANC ont permis une avancée d'une conscience citoyenne sur le fait qu'il faut entrer dans la mise en place des outils opératoires, l'hétérogénéité des redevances, la non fiabilité de certaines entreprises, une inflation des prix pour certains installateurs parce qu'il y a le prêt à taux zéro et la très grande variation des politiques locales montrent que l'ANC n'est pas encore une politique.

« Une politique cohérente et complète reste à inventer. Il y a urgence sociétale et environnementale. »

Elle l'est d'autant moins que les Agences de l'Eau n'ont pas souvent pris réellement en compte les outils nouveaux mis à leur disposition alors même que de nombreuses collectivités demandent à la fois la formation et professionnalisation des animateurs des SPANC, des références pour les entreprises qui occupent le segment d'activité et une utilisation des systèmes non sur des objectifs de moyens souvent considérés comme obsolètes mais bien sur des résultats en termes d'abattement de pollution.

A ce stade, quelques enseignements peuvent être tirés, émanant à la fois des discussions volontaristes qui n'ont pas été retenues lors de la LEMA et des remontées de terrain où les élus locaux sont acteurs d'une exigence environnementale pour l'ANC mais démunis à ce jour de fondements juridiques suffisants.

Ainsi se font jour un certain nombre d'évidences : d'abord la demande porte sur une exigence de résultat impliquant une nouvelle approche quant aux moyens à utiliser tant le développement technique évolue, ensuite les élus locaux s'estiment frustrés de ne pas avoir d'outil juridique et opérationnel pour répondre à la question du « devoir faire » après un constat souvent négatif quant à la qualité de l'outil en place et ces élus souhaitent donc que l'outil ANC ait une double appartenance à la fois patrimoniale, c'est-à-dire attachée à la propriété mais aussi élément délégué au service public pour sa mise à niveau fonctionnelle et son entretien. Enfin tous constatent l'insuffisance des moyens et même l'arbitraire d'une distinction AC/ANC compréhensible par le passé mais obsolète aujourd'hui pour la plupart des observateurs.

Enfin, en toute logique, il faut imposer l'avis du SPANC sur toute construction neuve et l'évidence du couple installation/milieu récepteur doit conduire aussi à l'étude géologique de la parcelle comme élément nécessaire de la cohérence du choix de la filière.

Une volonté politique réelle du Gouvernement.

Il est patent que le Gouvernement souhaite une avancée supplémentaire en visant à concevoir des installations performantes, des entreprises formées et aptes à assumer la technicité des systèmes, des Agences qui professionnalisent les animateurs de SPANC et consacrent des sommes significatives pour accélérer le rythme des rénovations et qui établissent un suivi grâce à une batterie d'indicateurs de suivi et d'évaluation.

Pour cela, il convient d'utiliser tous les outils à disposition, sûrement même en créer de nouveaux. Parmi les attentes les plus fortes, je note : mobilisation de crédits de formation pour les animateurs de SPANC et pour les entreprises, primes de résultats, crédits d'animation et de soutien à l'investissement pour les Agences et les Départements, crédit d'impôt à la hauteur de 20% si l'outil reste propriété privée, priorisation des travaux par rapport aux conséquences sur l'environnement.

Cependant, et cette idée commence à recevoir des accords significatifs, il n'est plus possible d'écarter la proposition d'un service public unique de l'assainissement. Historiquement, l'ANC se définissait comme ce qui ne

relevait pas de l'assainissement collectif. Ceci peut expliquer les incertitudes et insuffisances des premiers pas d'une politique de l'ANC.

Or, la conscience collective, grâce aux débats de société et au Grenelle permet d'envisager une réponse audacieuse à la question de l'ANC, à savoir dire que l'ANC est une technique particulière d'une même volonté politique : traiter les eaux usées des particuliers de façon équitable et assurer une totale transparence des méthodes et des coûts.

Aussi, il convient de mettre en débat et d'apporter des réponses adaptées à ces deux interrogations évoquées ci-dessus et une piste encore plus novatrice :

- 1) Comment permettre aux collectivités qui veulent prendre en charge la totalité de la problématique ANC d'en avoir les moyens par une redevance mutualisée ?
- 2) Comment permettre aux collectivités l'expérimentation d'un service public de l'assainissement par des tarifs convergents vers l'uniformisation et le budget unique ?
- 3) Enfin comment inventer - ou en permettre au moins l'expérimentation - un service unique intégrant également la gestion des eaux pluviales qui sont aussi, pour une part très variable, des eaux polluées nécessitant un pré-traitement ?

Créer le « Service unifié de l'assainissement ».

Objectifs du service unifié :

Le service rendu est l'évacuation et l'épuration des eaux usées, par les divers moyens techniques possibles : canalisation en domaine public et épuration ; micro-réseaux collectifs avec fosse septique et épandage souterrain ; assainissement non collectif réalisé en propriété privée.

L'intervention de la collectivité est justifiée pour assurer la protection de la santé publique et de l'environnement, dans des conditions économiques acceptables par tous.

7 orientations pour identifier les textes à proposer :

1 - Compte tenu de la volonté de constituer un « service public de l'assainissement », il convient de privilégier la création du service à l'initiative de la collectivité, par un acte d'utilité publique. Il faut un acte fondateur.

Ceci exclut de constituer le service par des conventions passées au cas par cas avec les propriétaires-occupants volontaires, créant peu à peu ce service unifié.

Une définition s'impose : le service public comporte pour l'ANC, comme en assainissement collectif, le diagnostic de l'existant, la prise en charge des travaux neufs, de réhabilitation et de renouvellement si nécessaire, le contrôle de bon fonctionnement sur la base d'objectifs d'abattement de pollution, la maintenance et l'entretien des installations, l'intégration des outils privés d'ANC constituant des outils de service public en domaine privé.

2 - Des ouvrages du service unifié étant situés en propriété privée, une procédure de mise à disposition du service public, créant des servitudes pour l'implantation des ouvrages et leur entretien est nécessaire.

3 - Nécessité d'une délimitation hiérarchique, pour permettre aux élus de s'attaquer aux problèmes prioritaires et possibilité de réviser la zone ultérieurement.

Le service unifié de l'assainissement est constitué dans une zone délimitée par l'autorité administrative sur proposition de la commune et après enquête publique (idem AFU d'office).

Le service unifié réalise l'assainissement des logements à usage d'habitation, principale ou secondaire, ainsi que des immeubles siège d'activités à l'origine de rejets d'eau usées assimilables à des rejets domestiques. Il met en œuvre et gère les installations d'assainissement collectif et non collectif.

4 - Le service unifié étant institué, l'entrée dans ce service doit pouvoir se faire progressivement, pour ne pas créer des blocages inutiles. C'est l'objet de l'introduction d'un constat de prise en charge.

Après un constat de prise en charge de l'installation par la collectivité, établi avec le propriétaire et le locataire, le service unifié prend en charge l'installation. Cette prise en charge inclut le contrôle, l'entretien, la réhabilitation, voire la construction. Cette prise en charge implique une redevance pour service rendu (comme actuellement pour la redevance « contrôle » du SPANC ou pour les redevances perçues auprès des propriétaires riverains de cours d'eau pour entretien).

5 - La mise en place du service et de la redevance implique pour le service la prise en charge de l'entretien des équipements existants et de leur mise en conformité, mais également sa responsabilité en cas de nuisances ou de pollution.

En l'absence d'adhésion au service, et en cas de problème, la collectivité peut intervenir pour travaux d'office, prévu dans le Grenelle 2 (article 57)

6 – La répartition des charges entre propriétaire et locataire doit être analogue indépendamment du mode d'assainissement

Deux options sont envisageables

L'option 1 est une redevance perçue auprès de l'abonné au réseau d'eau potable, comme c'est actuellement le cas pour l'assainissement collectif

L'assainissement est un élément de viabilité du logement dont l'amortissement doit être mis à la charge du propriétaire, que ce soit pour le collectif ou le non collectif (c'est d'ailleurs ce qui est fait avec la participation au premier équipement pour l'assainissement collectif – PRE – participation pour raccordement à l'égout, d'où une contribution forfaitaire du propriétaire, avec des versements échelonnés sur plusieurs années, représentant le coût de premier équipement et une redevance payée par l'occupant pour éviter une sorte de transfert de charges au détriment du locataire.

Dans la situation actuelle, l'installation d'assainissement non collectif est un élément de la construction. Elle est à la charge du propriétaire, le locataire assumant les frais d'entretien.

Comme pour l'assainissement collectif, le propriétaire a en charge dans tous les cas la construction des canalisations d'évacuation entre les installations sanitaires et l'installation d'assainissement.

Pour l'assainissement collectif, le propriétaire finance les frais de raccordement, paye la participation au premier équipement, l'usager étant assujéti à la redevance d'assainissement sur la base du volume d'eau consommé.

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 - 1er alinéa 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.

Le paiement de la PRE au service d'assainissement collectif s'ajoute au paiement des frais de branchement, le paiement de l'ensemble suscitant souvent des difficultés pour les propriétaires faisant construire, ces frais n'ayant pas toujours été estimés lors de

l'évaluation du coût de la construction. Le paiement de la PRE devrait pouvoir être échelonné en plusieurs versements.

Une remarque s'impose en cas d'assainissement collectif, la PRE est mise à la charge du propriétaire lors de la construction. Mais 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.

Dans le cas du service unifié en collectif ou en non collectif, le propriétaire serait appelé à verser une contribution au service au titre de la « première installation », par analogie à la PRE instituée pour les logements neufs en cas d'assainissement collectif. Cette PRE ne serait pas exigible si l'installation ANC est reconnue conforme à la réglementation en vigueur à l'issue d'un contrôle par le SPANC. Son montant serait uniforme pour collectif et non collectif.

Comme c'est le cas pour l'assainissement collectif, le montant de la PRE est fixé par l'autorité délibérante en application de la loi.

Le montant de la PRE serait défini sur la base du coût d'un ANC, après déduction des aides publiques potentielles, de façon à rendre la PRE « attractive » dès qu'il y a une réhabilitation à faire (consistant au minimum à la reprise de l'épandage)

« L'eau, dans tous ses états, au cœur d'un projet écologique. »

Les frais d'entretien (contribuant également au renouvellement de l'installation) seront mis à la charge de l'occupant sous la forme d'une redevance au m³.

- Le terme de service « unifié », implique un même taux de redevance en collectif et non collectif car le fait d'appliquer des redevances de montants différents maintient une distinction implicite entre un service collectif et un non collectif
- Les coûts de l'ANC (contrôle, entretien, renouvellement de l'installation) ne sont peut être pas si différents des coûts actuels du collectif d'où l'hypothèse d'une convergence tarifaire rapide ou immédiate

L'option 2 maintient une alternative avec des montants différents en collectif et non-collectif au vu d'un suivi comptable. La redevance ANC pouvant être facturée avec un forfait et un terme variable à la consommation pour occupation des logements ou à la surface pour les résidences secondaires. ceci reste très arbitraire et peut entraîner des contestations

Réflexion complémentaire : extension du service unifié

Il convient de constater que toutes les eaux relevant de l'assainissement collectif, non collectif, eaux pluviales urbaines ont des caractéristiques similaires :

« Se dégager des pseudo contraintes issues de l'habitude. »

Elles sont rejetées au milieu naturel, elles portent des charges de pollution, sont mélangées de façon volontaire ou parasitaire, elles résultent toutes de l'urbanisation.

Les techniques de traitement de ces eaux nécessitent des savoir-faire similaires et ces traitements n'ont pas pour but de satisfaire une exigence des particuliers ou des collectivités mais bien une urgence environnementale.

Aussi il faut, comme il a été dit plus haut, permettre l'expérimentation globale de la gestion de l'ensemble de ces eaux à travers un SPIC identifiant chaque mesure et défini dans le temps pour une évaluation.

Si ce service unique n'a jamais été expérimenté à ce jour, les réticences à ce projet semblent largement dépassées. En effet, l'efficacité technique présente un degré d'exigence de la collectivité bien supérieur à celui du particulier et la situation des SPANC « inachevés » va vite devenir intenable. De plus, il s'agit d'avancer vers l'uniformisation de la participation des citoyens dans un objectif commun à outils différents.

« L'Etat garant d'un projet et d'une nécessité. »

A ce stade, il convient d'évoquer la question de la similitude ou de la différence entre « eaux usées » et « eaux pluviales ». Si l'un relève d'un SPIC tandis que l'autre est incorporé au budget général, un premier pas consiste à faire exister le service « eaux pluviales » de manière individualisé, avec son financement propre. Ceci conduirait dans un second temps à établir le service « eaux pluviales » comme un SPIC d'où une réflexion sur le niveau des redevances.

Un espace d'emplois nouveaux

« L'emploi, une exigence environnementale. »

Le gain environnemental d'une politique plus audacieuse débouche sur une évidence : l'éco-activité va développer de l'emploi pérenne.

Sans vouloir faire dire aux chiffres plus qu'ils ne peuvent, il est possible de noter les éléments suivants : il existe 5 millions d'installations ANC dont 4 millions sont défectueuses et resteront dans cet espace technique, soit, ramené à une durée de vie de 20 ans, une quantité de réhabilitation de 200.000 unités par an.

S'agissant des investissements, sachant que le coût moyen d'une installation est de l'ordre de 10.000€ TTC et que la part travail est de 60%, il est possible d'écrire qu'une année pleine génère en installations 800 millions de matériels et matériaux et 1,2 milliards de travail de type PME.

S'agissant des emplois, il faut distinguer les emplois relatifs aux contrôles : 400 contrôles par agent pour 500.000 contrôles par an soit 1250 emplois dont le tiers est déjà réalisé, les emplois en PME ou autres pour la fabrication des produits nécessaires estimés à 800 et les emplois de pose pour la réalisation des investissements pouvant être estimés à 6000 emplois (20 installations / année / personne).

La base globale de 7500 emplois apparaît crédible, ainsi que le chiffre de 2 milliards de travaux.

En face de ces chiffres, il convient de prendre en compte le retour de TVA pour l'Etat, l'utilisation des crédits de formation pour les entreprises et les collectivités et la réduction de la charge sociale par création d'emplois nouveaux.

Conclusion :

« Une politique innovante et nécessaire. »

Le Grenelle II offre l'opportunité d'une rupture dans les habitudes d'un désordre établi et dans la pratique d'une pollution issue de l'ignorance ou de l'indifférence, pollution considérée à tort comme peu dangereuse.

Le choix politique pour l'ANC est clair : ou l'Etat décide d'en rester au volontarisme de la loi de 2006 qui s'appuie sur la bonne volonté des maires et leur force de conviction auprès des propriétaires, ou l'Etat met à disposition des élus les outils nécessaires et l'appui des Agences pour une organisation globale de l'assainissement permettant d'atteindre effectivement les exigences environnementales affichées dans les discours et y mettre des moyens financiers conséquents.

J'ajoute que cette seconde option est une conséquence logique d'une part d'un aspect essentiel de la RGPP, d'autre part d'une anticipation intelligente et cohérente de la redéfinition des responsabilités des collectivités.

Pour les collectivités, la reconnaissance pleine et entière de l'ANC comme technique du service public de l'assainissement conduira à ne pas allonger abusivement les

réseaux de collecte qui deviennent la source d'une autre pollution, celle qui consiste à allonger la constructibilité en linéaire « puisque le réseau existe ».

Une réponse globale au regard du Grenelle s'inscrit dans la logique de la loi municipale de 1884 qui a permis aux collectivités d'intervenir dans la construction des réseaux d'eau et d'assainissement pour des motifs de salubrité publique : cette mission de service doit désormais pouvoir s'appliquer à la globalité des logements.

Cette politique nouvelle offre un espace où l'économie et l'environnement se concilient pour donner corps à de nouveaux métiers, de nouveaux espaces économiques et à des perspectives de développement en recherche/développement, en particulier pour une nouvelle dynamique de coopération décentralisée.

Ceci suppose la mise en exergue du principe d'équité devant la production d'eaux usées et du principe de précaution devant les dangers de la pollution domestique. En bref, un peu d'audace et de courage politique.

André FLAJOLET

Député

Président du CNE